# ANALES

DE LA

### ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS

VOL. XXXVII (1992)

AVENIDA ALVEAR 1790 BUENOS AIŘES

#### ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS

BUENOS AIRES (REPUBLICA ARGENTINA)

#### AUTORIDADES

Presidente
Dr. VICENTE VÁZQUEZ-PRESEDO

Vicepresidente 1° Dr. ENRIQUE JORGE REIG Vicepresidente 2° Dr. CAYETANO A. LICCIARDO

Secretario Dr. ENRIQUE JUAN LONCÁN

*Tesorero* Dr. LUIS GARCÍA MARTÍNEZ

Prosecretario
Dr. CARLOS A. RODRÍGUEZ

Protesorero
Dr. FELIPE S. TAM1

#### ACADEMICOS DE NUMERO

Dr. ROBERTO T. ALEMANN

Ing. ALVARO C. ALSOGARAY Dr. ALDO A, ARNAUDO

Dr. ALBERTO BENEGAS LYNCH

Dr. CÉSAR A. BUNGE

Dr. ADOLFO E. BUSCAGLIA

Dr. GUILLERMO CALVO Dr. JULIO C. CUETO RÚA

Ing. LORENZO DAGNINO PASTORE

Dr. ALDO FERRER

Dr. HORACIO A. GARCÍA BELSUNCE

Dr. LUIS GARCÍA MARTÍNEZ

Dr. OVIDIO GIMÉNEZ Dr. ADALBERT KRIEGER VASENA

Dr. CAYETANO A. LICCIARDO

Dr. ENRIQUE J. LONCÁN

Dr. CARLOS A. LUZZETTI Dr. ROLF R. MANTEL

Dr. EUSTAQUIO MÉNDEZ DELFINO

Dr. CARLOS MOYANO LLERENA Dr. FRANCISCO NAVARRO VILCHES

Dr. JULIO H. G. OLIVERA

Dr. ORESTE POPESCU Dr. JOSÉ F. PUNTURO

Dr. ENRIQUE JORGE REIG

Dr. CARLOS A. RODRÍGUEZ

Dr. MANUEL SAN MIGUEL Dr. MANUEL A. TAGLE

Dr. FELIPE S. TAMI

Dr. VICENTE VÁZQUEZ-PRESEDO

Dr. JAVIER R. VILLANUEVA

#### ACADEMICOS CORRESPONDIENTES

Dr. LUCAS BELTRÁN FLOREZ

(ESPAÑA)

Dr. ROBERTO de OLIVEIRA CAMPOS (BRASIL)

Dr. GOTTFRIED HABERLER (EE.UU.)

Dr. GUIDO CARLI

(ITALIA) Dr. JUAN CARLOS BLANCO

(URUGUAY)

Prof. JAMES BUCHANAN

(EE,UU.)

Dr. ENRIQUE AROCENA OLIVERA (URUGUAY)

#### ESTABILIDAD Y TIPO DE CAMBIO REAL

Dr. Luis García Martínez Académico de número

A raíz de los reclamos que vienen creciendo (julio 92) en torno a la situación del tipo de cambio real, suele afirmarse que no cabe esperar que en la presente década se de un nivel de éste, similar al que se registró en la década del 80, caracterizada por la fuga de capitales.

A este respecto, y en abono de la misma tesis, se afirma que desde la vigencia del plan de convertibilidad, no hay fuga de capitales sino una incorporación masiva de éstos; además, la mayor productividad que se daría en la producción de los bienes abiertos a la competencia externa, en comparación con la que se registraría en la producción de rubros no expuestos a esta competencia, junto con la inexistencia de retenciones a la exportación, tendrían como consecuencia que el tipo de cambio real de equilibrio sea hoy menor que el de la década precedente.

En lo concerniente a los años ochenta, lo primero que hay que corregir es la creencia en la permanencia, en cada uno de estos años, del crecimiento del tipo de cambio real. Se dan, por el contrario, fuertes asimetrías. Al comienzo de este período (1980), durante la vigencia de la denominada "tablita cambiaria", método destinado a lograr la reducción gradual de la inflación, el tipo de cambio real (medido en este trabajo como la relación entre la variación del tipo de cambio nominal y la de los precios combinados domésticos, y teniendo en cuenta la evolución de los precios combinados en los EE.UU.) experi-

<sup>\*</sup> Comunicación presentada en la sesión privada del 5 de agosto de 1992.

mentó una fuerte declinación, ya que la inflación doméstica en dólares fue 2,9 veces la inflación internacional. Cabe recordar las protestas que en ese entonces se dirigían al citado modelo de estabilización, haciéndolo responsable del llamado "retraso cambiario", reflejado en la magnitud del déficit comercial de ese año, que llegó a los 3.900 millones de dólares.

Si bien el mencionado modelo de lucha contra la inflación se derrumbó formalmente a partir de abril'81, la verdad es que la fuga de capitales (estimulada por la incertidumbre política y por los efectos del deterioro del tipo de cambio real) había comenzado en la segunda mitad de 1980, y se pudo financiar a través del endeudamiento externo. En 1981 y 1982 se dio un fenómeno inverso al comentado para el inicio de la década, ya que se produjo una deflación interna en dólares del 52,2% y del 39,1%, respectivamente, en tanto que la inflación internacional alcanzó al 9,8% y al 4,0%, también respectivamente.

En 1983 retorna, al compás de una política cambiaria diseñada para reducir el ritmo de una inflación en ascenso, una inflación interna en dólares que es 14,5 veces la inflación de los EE.UU.. En 1984, restablecida la normalidad institucional, se puso en práctica otra política cambiaria, para revertir la magnitud de esta discrepancia. Esto llevó a una deflación doméstica en dólares del 9,6%, pero aceleró considerablemente, junto con una política oficial de indexación salarial, el ritmo de la inflación en la moneda local, la que pasó del 422,7% en 1983, al 655,2% en 1984 (índice de precios combinados en ambos casos).

A mediados de 1985, ya cerca de la hiperinflación, el gobierno aplicó el Plan Austral, el que giraba en torno al anclaje del tipo de cambio nominal, como factor básico de estabilización, lo que encuentra su explicación en el hecho de la influencia relevante de la incertidumbre cambiaria, en la formación de las expectativas inflacionarias. La inercia inflacionaria por un lado, y el descenso de la inflación en los EE.UU. hizo que nuevamente reapareciera una inflación interna en dólares, 7,1 veces superior al nivel internacional.

En 1986 y 1987, frente a renovadas presiones para mejorar el tipo de cambio real, se retorna a una política de ajustes cambiarios superiores a la tasa de inflación medida en la moneda doméstica, lo que lleva, nuevamente, a una deflación interna en dólares (—10,6%, y.—8,4%, respectivamente), junto con un rebrote de la inflación en australes.

En 1988, asociado con el Plan Primavera (destinado a reducir la tasa de inflación en la moneda local), se da la más intensa inflación interna en dólares de la década (57,8%). El fin de este plan (febrero'89) —acelerado por la previsible derrota del gobierno en la elección presidencial de mayo'89—desencadena expectativas inflacionarias de tal magnitud, que conducen a la hiperinflación; y a la más alta deflación en dólares de la economía argentina de la década del 80 (—55,5%), que fue la registrada en 1989:

El resultado neto del período 1980/89, muestra una deflación en dólares del 68,7%, frente a una inflación en los EE.UU., para igual lapso, del 56,1%. El promedio anual acumulativo de esa década es de una deflación del 5,4% en Argentina, y una inflación del 4,6% en EE.UU. El tipo de cambio real de la referida década (medido de la forma señalada) creció, pues, a un ritmo anual acumulativo (promedio) del 17,4%.

El análisis de lo acaecido en los años ochenta en torno al tipo de cambio real, pone de relieve, además de la asimetría ya señalada, dos conclusiones básica: 1) los años en los que se dio una fuerte deflación en dólares, están vinculados con una gran declinación en la demanda de dinero doméstico, expresada en presiones de consideración en el mercado cambiario; y, 2) los años en los que, por el contrario, se produjo una fuerte inflación en dólares, son aquéllos en los que se utilizó el ajuste del tipo de cambio nominal, como instrumento de una política gradualista de reducción de la tasa de inflación.

El inicio de la década del 90 pone de relieve un fenómeno único en el tema en consideración. En efecto, en 1990 se verificó una inflación interna en dólares del 300,4%, lo que equivale a 65,3 veces la inflación de los EE.UU., la que fue en ese año del 4,6%. ¿Cuál fue la política que produjo tal revaluación de la moneda doméstica en el mercado cambiario?: la combinación de una política monetaria restrictiva (manejo fiscal de caja), con una flotación casi limpia del tipo de cambio.

En efecto, la segunda experiencia hiperinflacionaria (enero-marzo'90) redujo el stock de dinero (M1), al igual que lo hizo la primera experiencia de este tipo (abril-julio'89). Pero esta última licuación fue reconstituida por la monetización que se dio como consecuencia del plan B.B. (Bunge y Born). La que se dio en el primer trimestre de la actual década, por el contrario, no fue seguida por una política deliberada de reconstitución del stock de dinero, sino que este proceso fue confiado al mercado, en el convencimiento que la recesión traería como consecuencia una deflación de los precios expresados en la moneda doméstica. Dicho de otro modo, la remonetización vendría no por un aumento en la cantidad nominal de dinero, con un crecimiento leve de los precios (método tradicional), sino a la inversa, es decir, por un crecimiento suave de esta cantidad nominal, combinado con una fuerte baja en los precios nominales. Esto no se dio, por la subsistencia de una mentalidad indexatoria en la sociedad.

De cualquier forma, la desconfianza suscitada por el notorio retraso en la cotización del dólar, más el extraordinario nivel de la tasa pasiva de interés expresada en dólares (154,4%, tasa anualizada correspondiente al período abril·diciembre'90) llevó a una presión compradora en el mercado cambiario, que determinó un fuerte ajuste del tipo de cambio nominal, y la caída del Ministro de Economía.

A partir de la vigencia del Plan de Convertibilidad (abril '91), habiendo sido estatuido por ley el nivel superior del tipo de cambio nominal, la convergencia entre la inflación interna y la externa asume un carácter imperativo. A este respecto, en los primeros quince meses del citado plan, la inflación interna en dólares fue del 15,7% frente a una inflación de los EE.UU. del 2,4%.

Sin embargo, si bien este desfasaje es importante, no hay que olvidar que al comienzo del citado plan —no obstante lo que suele afirmarse-- el tipo de cambio real había crecido un 36,9% al cabo del período comprendido entre el comienzo de la década del 80 y marzo '91 incluido.

Como puede apreciarse en el examen de lo acontecido en la década, a corto plazo se da un conflicto entre la estabilidad y el tipo de cambio real, conflicto más agudo cuando se trata de un programa gradualista de estabilización, que cuando se pone en práctica un programa de shock. El motivo es que el primero revierte lentamente las expectativas inflacionarias, en tanto que el segundo lo hace drásticamente, aunque subsiste en este último caso, una cierta inercia inflacionaria.

El plan de convertibilidad es un plan de shock, pero la citada inercia ha conducido, al cabo de los primeros quince meses de aplicación, a la mencionada divergencia entre los precios internos y externos en dólares. Bien es cierto, no obstante, que el gobierno ha dispuesto una serie de medidas de desregulación, tendientes a mejorar el tipo de cambio real, entre las que se cuenta la eliminación de los derechos de exportación.

En cuanto al dispar ritmo de crecimiento de la productividad de los sectores transables y no transables de la economía, su fundamento radica, precisamente, en que la competencia externa es un factor que acelera la productividad o la eficiencia en el uso de los recursos. Es necesario tener en cuenta, sin embargo, que éste es un proceso que lleva tiempo, por lo que su incidencia no es muy relevante a corto plazo.

En lo que hace al movimiento de capitales, su flujo positivo no incide en el tipo de cambio real a través de la disminución del tipo de cambio nominal, dada la vigencia de una banda de flotación, sino que su efecto sobre el mismo se da vía la presión que ejerce sobre los mercados, la expansión de la base monetaria que origina.

En resumen, el conflicto de corto plazo, entre estabilidad y tipo de cambio real, solo puede encontrar una solución socialmente aceptable, si se produce un sistemático incremento de la productividad, tanto en el sector público como en el privado, que torne factible una estructura de precios relativos no generadora de presiones sectoriales que abran el cauce para nuevas explosiones inflacionarias.

es posible utilizar plenamente la información y conocimiento difundidos en toda la población.

\* \* \*

Hasta su fallecimiento, ocurrido recientemente, el profesor Hayek fue Presidente Honorario del Consejo Consultivo de ESEADE (Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas) y Académico Correspondiente de esta Corporación, designado bajo la presidencia de José Heriberto Martínez. En octubre de 1958, antes de aparecer la revista "Ideas sobre la Libertad", el profesor Hayek me hizo llegar, en mi carácter de Director de la misma, una carta muy estimulante de la cual extraigo el siguiente párrafo: "Nada puede ser más importante en este trance por el que atraviesa el mundo, que abrir los ojos de la gente sobre los grandes resultados de la conexión entre la libertad política y la libertad personal. Vuestro país, a comienzos de una nueva época tiene todas las oportunidades para desempeñar un papel rector en esos esfuerzos. Puede estar seguro que todos mis esfuerzos más sinceros y cordiales acompañan la tarea que usted y sus amigos realizan".

F. A. Hayek obtuvo sendos doctorados en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad de Viena. Fue en ella Director del Instituto Austríaco para el Estudio de los Ciclos Industriales. En 1931 fue designado profesor de Economía y Estadística en la "London School of Economics". En 1950 ocupó la cátedra de Ciencias Morales y Sociales en la Universidad de Chicago. Cuando en 1962 regresó a Europa, fue designado profesor de Economía de la Universidad de Friburgo. Fue miembro de la Academia Británica y laureado con numerosos doctorados honoris causa.

Tuve el privilegio de conocer personalmente a Hayek en los Estados Unidos en el año 1950. En aquel viaje, conocí previamente en Nueva York al profesor Ludwig von Mises por intermedio de la Srta. Vada Horsch, a la sazón Directora Ejecutiva de la National Manufacturers Asotiation. En aquella ocasión, Mises me habló largamente de su estrecha relación intelectual con Hayek, con motivo de mi proyectada visita a Chicago, en cuya Universidad, como dije anteriormente,

Hayek tenía entonces su cátedra. Cuando llegué a mi hotel en Chicago, encontré una invitación para almorzar con el eminente profesor en la Universidad. Creí que se trataba de un almuerzo de varias personas y, con gran sorpresa, descubrí que no había otros invitados. Fue así como tuve la gran oportunidad de escuchar su esclarecedora conversación durante tres horas. En un momento dado, me anunció la aparición de su famoso libro "The Constitution of Liberty" y cuando eché mano a mi libreta de apuntes para tomar nota. Hayek con una sonrisa me detuvo y me dijo, "este libro está en preparación y saldrá aproximadamente dentro de 10 años", cosa que efectivamente ocurrió, (esta obra fue traducida luego al castellano con el título "Los fundamentos de la Libertad"). Recuerdo con profunda gratitud la ayuda intelectual que recibi de Mises y de Hayek y el honor que me hicieron incorporándome a la Mont Pelerin Society, de la que ahora soy miembro vitalicio.

\* \* \*

Con motivo del fallecimiento, ocurrido este año, del gran pensador contemporáneo que fue Friedrich A. Hayek, mucho es lo que se ha escrito sobre él y no siempre ajustándose a la realidad. Por lo pronto, Hayek no fue desde el comienzo de su vida intelectual un defensor de la filosofía de la libertad. Paso su juventud en Austria, lugar de su nacimiento, y luego vivió 20 años en Gran Bretaña, donde adoptó la nacionalidad inglesa; allí adhirió a los princípios socialistas y participó en las reuniones de la sociedad Fabiana. Estuvo posteriormente 10 años en los Estados Unidos, para radicarse en los últimos tiempos en Friburgo, Alemania, donde terminó su existencia. Antes de abandonar Gran Bretaña para trasladarse a los Estados Unidos, y gracias a la influencia esclarecedora de su maestro, el profesor Dr. Ludwig von Mises, se operó en él una profunda transformación de su pensamiento que lo hizo abjurar del socialismo. Hayek reiteradamente recordaba agradecido la benéfica influencia que ejerció sobre su pensamiento el gran maestro.

En 1957, se fundó en Buenos Aires el Centro de Estudios sobre la Libertad. En aquel entonces, yo estaba en Washington como Ministro Consejero de la Embajada Argentina y me tocó, en nombre del Centro de Estudios Argentino, invitar a Hayek a dar conferencias en Buenos Aires, que tuvieron lugar ese mismo año. Una de sus disertaciones fue pronunciada en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, cuya sala fue desbordada por el numeroso público en aquel acto memorable que tuvo gran repercusión periodística. Dos años después, en 1959, nos visitó von Mises. Pronunció aquí seis conferencias que tuvieron lugar en el Aula Magna de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, gracias al apoyo del entonces Decano William Chapman. Las seis conferencias fueron seguidas con mucho interés por un público selecto que colmó el lugar; incluso en los pasillos se colocaron parlantes donde profesores y alumnos también pudieron seguir atentamente las exposiciones del maestro. Estas fueron resumidas y publicadas por el diario "La Prensa" y luego editadas por el Centro de Estudios sobre la Libertad con el título Seis Conferencias en Buenos Aires. Más tarde, los textos completos fueron editados en inglés y luego traducidos al castellano por la Unión Editorial de Madrid, con el título "Seis Lecciones sobre el Capitalismo".

Entre las muchas y valiosas colaboraciones de Hayek para el avance de la ciencia económica y la correcta interpretación del liberalismo genuino, se anunció poco antes de su muerte la publicación de sus Obras Completas, cuyo primer volumen titulado "La fatal arrogancia, los errores del Socialismo" apareció recientemente en castellano, editado por la Unión Editorial de Madrid. Esta obra está teniendo mucho éxito entre los estudiosos de la libertad que desean completar sus argumentos para defenderla de las acechanzas de los totalitarismos.

\* \* \*

Las doctrinas del positivismo legal se desarrollaron en oposición a la tradición imperante durante 2000 años. Al respecto, se refiere Hayek a la concepción de la ley natural, que da la correcta respuesta a las más importantes cuestiones

morales y sociales de todos los tiempos y en todos los lugares. Las numerosas escuelas que adhieren a la concepción de la ley natural, sostienen cada una diferentes teorías, pero todas ellas tienen en común que se refieren al mismo problema, es decir, están de acuerdo en la existencia de reglas de conducta que no son fruto de decisiones legislativas deliberadamente elaboradas, sino de principios preexistentes en los que se apoya el derecho natural. Es decir, todas las leyes positivas, para ser válidas, deben estar en armonía con ciertas reglas de conducta anteriores y superiores, que no han sido establecidas por los hombres sino por el derecho. Según la ley natural ese derecho preexistente proviene, en el caso de quienes tienen creencia religiosa, de una inspiración divina; de todos modos, en cualquier caso, según la ley natural, ese derecho anterior y superior es inherente a la ingénita dignidad del ser humano y a su razón.\* Į I. . . .

La antítesis del reconocimiento del derecho natural, es el positivismo jurídico que rechaza los principios en que se apoya el ideal del gobierno de la ley natural, que es respetuosa del derecho preexistente. Los principios del positivismo legal se oponen categóricamente a la limitación del poder del

<sup>\*</sup> Cabe aquí poner de resalto que Hayek, en sus disquisiciones sobre lo natural y lo artificial, destaca que, a su juicio, la dicotomía entre ambos conceptos que algunos pretenden, es falsa. Pero, lo esencial del pensamiento de Hayek sobre la ley natural, puede extraerse de la signiente cita que aparece en la nota número 62 al pié de la página 304 del volumen 3 de su obra "Derecho, Legislación y Libertad" (Unión Editorial, Madrid): "La ley, claro está, ni es inalterable realidad de la naturaleza ni es tampoco fruto de racional elaboración. Es el resultado de un proceso evolutivo que engendra un sistema normativo en virtud de su propia constante interrelación con el mutante orden en el que el comportamiento humano evoluciona, sistema que procede claramente distinguir de éste". Este enfoque se complementa con el análisis que el mismo autor hace en el apéndice A titulado "Natural" frente a "Artificial", página 219 de su reciente trabajo titulado "La fatal arrogancia. Los errores del socialismo". Al rendirle homenaje acertado al razonamiento de Adam Smith y Adam Ferguson, el pronunciamiento de Havek resulta categórico en favor del orden espontáneo y, en definitiva, a los efectos prácticos, su posición es equivalente a la de los ius naturalistas. Con criterio liberal, dejando siempre abierta la puerta al progreso en todos los temas, Hayek subraya la importancia del avance de la cibernética, o sea de la teoría general de los sistemas.

legislador. Sobre las extralimitaciones del poder del legislador, viene al caso recordar la reciente sanción de la grosera ley con la que el Parlamento alemán, legalizó el infanticidio; según esa ley liberticida que viola el derecho a la vida, el aborto no es un homicidio y está plenamente justificado cuando la mujer decide interrumpir el embarazo.

En ningún otro país, como en Alemania en la segunda mitad del siglo pasado, el positivismo legal se impuso de manera tan contundente. Fue en dicho país en el que el ideal del gobierno de la ley justa, fue despojado de su contenido real. El concepto correcto de la ley justa, fue reemplazado por una concepción puramente formal, que sólo requiere para su validez que toda acción del estado sea autorizada por la legislatura. Es decir, "la ley" que debe obedecerse, es sólo aquella que es establecida por cierta autoridad que la declara legal. O sea que el problema se reduce al tema de la legalidad, aún a espaldas del derecho. Al final de la centuria pasada, se generalizó la afirmación en Alemania que el ideal "individualista" es cosa del pasado y ha sido vencido por los poderes creativos de las ideas nacionales y sociales. Antes del estallido de la Primera Guerra Mundial, en Alemania llegó a aceptarse que sobre la base de la legislación, al Estado moderno le está permitido hacer cualquier cosa, sin limitación de ninguna especie. Y esta noción absolutista es la que sucle provocar en los pueblos el legítimo derecho a la resistencia a la opresión.

Hayek recuerda y expone con claridad magistral las circunstancias en que después de la Primera Guerra Mundial las doctrinas basadas en el positivismo legal lograron creciente influencia, aún fuera de los límites de Alemania. El Profesor H. Kelsen se encargó de provocar con su llamada "teoría pura de la ley", el eclipse de todas las tradiciones que limitan la acción del gobierno. Las enseñanzas de Kelsen fueron recogidas por todos los reformadores que consideran las limitaciones tradicionales al poder, un irritante obstáculo a sus ambiciones, que se proponen barrer por completo toda restricción al poder de las mayorías circunstanciales. El nefasto cambio en el que colaboró Kelsen, elaboró un concepto de la libertad

según el cual "el democratismo se libera del liberalismo". Y este es un punto crucial que los partidarios de la libertad se esmeran para poner en claro. Porque el concepto genuino de la democracia no consiste en acatar ciegamente la voluntad de las mayorías, sino en reconocer la importancia fundamental de esa voluntad mayoritaria para constituir un gobierno legítimo, pero reconociendo al propio tiempo que esa legitimidad se pierde, tan pronto como el gobierno surgido de la voluntad popular, se extralimita en sus funciones o invade campos reservados a los particulares en las sociedades realmente libres. La prohibición de reelegir presidentes y vicepresidentes, forma parte de legítimas e indispensables limitaciones a la voluntad mayoritaria, evitando así caer en el absurdo antidemocrático de que el gobierno se elija a sí mismo. Sobre este tema, de la concentración del poder y las necesarias limitaciones al mismo en la sana teoría, me permito una pequeña disgresión. Es común en algunos círculos ubicar geométricamente a las opiniones políticas colocando a la derecha el fascismo y el nazismo. Sin embargo, y así piensan autorizados publicistas en los Estados Unidos, los partidarios de la libertad y de la consiguiente limitación a los poderes del gobierno, no deben cederle la derecha a nadie, reservándola para los amantes de la libertad bajo la ley natural, para dejar que se amontonen en la izquierda, todos los pro-totalitarios, como los nazis, fascistas, comunistas, socialdemócratas, demócratas sociales, etc.

El positivismo legal llega a poner en práctica, tal como ocurrió con Hitler, Mussolini y los comunistas rusos, el concepto de que no deben reconocerse límites a la acción del Estado, aún cuando esta resulte despótica. Razonando de esta manera, se llega a ridiculizar el concepto tradicional del orden legal, afirmando que esa tradición es una superstición metafísica y que adherir a las teorías de la ley natural, es una especie de desgracia intelectual. Según los totalitarismos citados, el Estado "libre" es aquel que puede tratar como se le ocurra a sus súbditos. En esta especie de orgía de exaltaciones al poder sin límite del Estado, del gobierno que lo representa y de los funcionarios que ejercen el poder, en el año

1927, el presidente de la Suprema Corte Soviética escribió: "El comunismo significa, no la victoria de la ley socialista, sino la victoria del socialismo sobre cualquier ley, por cuanto, con la abolición de las clases y sus intereses antagónicos la ley desaparecerá por completo". Más o menos en la misma época, el jurista E. Pashukanis, cuyos trabajos recibieron adhesiones dentro y fuera de Rusia, y que finalmente cayó en desgracia y desapareció, escribía lo siguiente: "La dirección técnico-administrativa, que subordina su acción a un plan económico general, se ajusta al método de la dirección directa, tecnológicamente determinada, en el marco de un programa preconcebido para la producción y la distribución". La victoria gradual de esta tendencia, significa la progresiva extinción de la "ley" como tal. En resumen, al igual que en una comunidad socialista, no hay lugar en el régimen autoritario para relaciones legales autónomas y privadas, solamente caben en el sistema, las regulaciones en interés de la comunidad, es decir, toda la legalidad se transforma en actos administrativos; en reglas fijas dirigidas a lo que se considera "útil" en opinión de los jerarcas. En nuestra Argentina, mientras se cuestiona justificadamente la falta de independencia del Congreso y del Poder Judicial, los decretos de necesidad y urgencia, hoy y aquí, señalan el peligro siempre latente de la concentración del poder en el administrador.

de ek ek

En Inglaterra, según hace notar Hayek, el apartamiento del orden legal tradicional comenzó tempranamente, mateniéndose durante mucho tiempo dentro de la esfera práctica, sin atraer mayores preocupaciones teóricas. Recién en 1915, Dicey pudo señalar que "la antigua veneración por el orden legal basado en el common law sufrió una declinación pronunciada durante los últimos 30 años". Más adelante, en 1929, el Juez de la Corte Hewart en su libro titulado "The New Despotism" afirmó que la situación se había tornado muy alejada del tradicional orden legal. Su afirmación resultó escandalosa, pero no logró mucho cambio sobre la creencia compla-

ciente de que las libertades de los ingleses estaban protegidas por la antigua tradición. Este libro, según hace notar el mismo Hayek, fue considerado en su momento un mero panfleto reaccionario, lo cual es difícil de entender cuando, un cuarto de siglo después, no sólo órganos liberales como "The Economist", sino también autores socialistas, señalaron el peligro en los mismos términos que lo había hecho Hewart.

Volviendo a la influencia de Dicey, es interesante que Hayek subraya, que cuando dicho autor sostiene que los ingleses "están gobernados por la ley y sólo por la ley", se refería a que los ingleses están gobernados por los jueces y sólo por los jueces, destacando así la gravitación de la jurisprudencia en la dirección del orden legal. Ello, según Hayek, pudo haber sido una exageración, pero era un individualismo sano, según el cual la consecuencia necesaria del ideal de libertad bajo el orden de la ley natural, es precisamente ese individualismo en el que sólo los especialistas en leyes, y únicamente ellos están autorizados para disponer acciones coercitivas. Por cierto no están autorizados a asumir esa responsabilidad simples administradores, preocupados por asuntos particulares. Y cuando surge la pregunta sobre qué significa obrar sin el gobierno de la ley justa, ello tiene que ver con la idea de que no exista ley alguna. Temo, dice Hayek, que esta cuestión representa la posición de la mayor parte de las generaciones jóvenes que han crecido bajo la influencia exclusiva de la enseñanza de los positivistas. No es de sorprender, señala Hayek, que bajo la influencia del positivismo, en Gran Bretaña durante los últimos 20 ó 30 años, se hayan desarrollado muchos organismos puramente administrativos con poder de control liberticida sobre la vida privada y la libertad de los ciudadanos.

En los Estados Unidos, el desarrollo en la mala dirección a que se refiere Hayek, no ha ido en saga a lo ocurrido en otras partes. Y en verdad, el avance en la mala dirección en muchos aspectos ha sido mayor que en Gran Bretaña. Y, según el mismo Hayek, los abogados socialistas británicos encontraron su fuente de inspiración más en los filósofos legales norteamericanos que en los británicos. El movimiento en la mala dirección en los Estados Unidos, jugó un rol similar al movimiento Fabiano en Gran Bretaña y el de los "socialistas de cátedra" en Alemania. Ya en 1921, el distinguido estudioso norteamericano de la jurisprudencia, Roscoe Pound, se refirió a la tendencia de ésta a apartarse de lo que dicen las Cortes y la ley, para mirar a una justicia sin ley natural, mediante la revitalización de una justicia ejecutiva y aún legislativa, al compás del crecímiento de los poderes arbitrarios del gobierno.

La reacción en Estados Unidos contra el orden legal controlado por las Cortes que fortaleció las órdenes simplemente administrativas y la acción legislativa desbordada, que abre el camino al totalitarismo, comenzó antes de la Primera Guerra Mundial. Y en este sentido, se le atribuye gran importancia a la actuación del Senador La Follette, quien en su campaña para la presidencia en 1924, sostuvo en su plataforma la necesidad primordial de limitar el poder de las Cortes. Los llamados progresistas en los Estados Unidos, se convirtieron en los principales sostenedores del desarrollo de los poderes discresionales de los organismos administrativos. A fines de la década del 30, señala Hayek, la mencionada característica de los norteamericanos progresistas, era tan acentuada que mereció un creciente apoyo de los socialistas europeos. En verdad, la actitud de los progresistas facilitó el sutil, pero gradual movimiento del sistema norteamericano hacia el socialismo.

El mencionado conflicto entre el tradicional respeto a la ley natural y el avance de simples órdenes administrativas para reemplazar la opinión de las Cortes, llegó a su máximo en los Estados Unidos en la época de Franklin Delano Roosevelt. Pero, las tendencias intelectuales anteriores prepararon dicho avance pernicioso. En los años 20 y antes de la década del 30, apareció mucha literatura en apoyo del llamado progresismo que opera a espaldas del orden natural. Hayek menciona al respecto dos ejemplos que ilustran lo antedicho.

Por un lado, el Profesor Charles G. Haines llevó a cabo un ataque frontal contra lo que él llamaba "gobierno de la ley y no del hombre", subrayando que el ideal de la tradición es ilusorio, afirmando "que el pueblo norteamericano debiera establecer el gobiero basándose en la teoria de la confianza en el hombre, en lo que concierne a los asuntos públicos". Hayek menciona que este enfoque es tan contrario a lo que establece la Constitución norteamericana, que basta recordar al respecto lo que dijo oportunamente Thomas Jefferson sobre que "el gobierno libre se basa en el celo y no en la confianza; es el celo y no la confianza lo que determina las limitaciones al poder que establecen las constituciones ... nuestra Constitución, consecuentemente, ha fijado los límites dentro de los cuales, y no más allá, nuestra confianza puede concederse. En las cuestiones relativas al poder, por lo tanto, no debemos hacer caso a quienes pretenden que hay que poner confianza en el hombre, sino sujetar a éste, para evitar sus excesos, a las cadenas que le impone la Constitución".

El otro ejemplo que menciona Hayek sobre las referidas tendencias intelectuales es el trabajo del juez Jerome Frank, titulado "Law and Modern Mind" que apareció en 1930 y alcanzó un éxito que para el lector de hoy no es fácil de entender. Por cuanto constituye un violento ataque al ideal de la certeza de la ley, que el autor ridiculiza señalándola como "una necesidad infantil de un padre autoritario". Basándose en la teoría psicoanalítica, este trabajo procura simplemente una especie de justificación al rechazo de los ideales tradicionales, que una generación no quiere aceptar; esa generación se opone a cualquier limitación a realizar lo que desea la acción colectiva. Hayek subraya que los jóvenes que han crecido influidos por tales ideas, se convirtieron en instrumentos adecuados para servir a las políticas paternalistas del New Deal.

Hacia fines de la década del 30, se manifestó en los Estados Unidos una creciente inquietud respecto a estas cuestiones, que determinó la formación de un comité investigador, el Comité Asesor General de Procedimientos Administrativos. Las conclusiones de dicho Comité, aún más que en Inglaterra diez años antes, afirmaron la tendencia consignada en el in-

forme de la mayoría. Esto es, insistieron en señalar que lo que estaba ocurriendo era, no sólo inevitable, sino que no causaba ningún daño. El tenor de este informe está muy bien descripto en las palabras de Roscoe Pound: "Aunque sin intención deliberada, la mayoría se encamina hacia la línea de pensamiento que sostiene el absolutismo administrativo, fase de la tendencia al absolutismo en todo el mundo. Ideas absolutistas que sostienen la desaparición de la ley natural, en una sociedad en la que no habrá ninguna ley, o que habrá una sola, consistente en que no haya ley alguna, sino únicamente órdenes administrativas; son doctrinas que sostienen que no hay tal cosa como derechos y que las leyes naturales son sólo maneras de ejercer la fuerza del estado, siendo las reglas y los principios del derecho preexistente sólo supersticiones y deseos piadosos. Es decir, son enseñanzas que sostienen que la separación de los poderes es algo que quedó atrás, pasado de moda, propio de la manera de pensar del siglo XVIII; y que la doctrina del "common law" que afirma la supremacía de la ley natural, es algo obsoleto que sostiene que la ley pública debe ser una "ley subordinada"; es decir que subordina los intereses del individuo a los del funcionario público, de manera que, a éste último, se le permite solidarizarse con una parte de la controversia, considerándola de interés público para darle el mayor valor, e ignorar a la otra parte. Se trata de una teoría que sostiene que ley es cualquier cosa realizada por los funcionarios públicos; o sea que lo que haga el oficialismo dominante es ley y debe estar exenta de la crítica de los abogados. Estas son las bases sobre las cuales, con esa nefasta teoría, deben ser consideradas las propuestas de las mayorías.

\* \* \*

Sobre este apasionante tema, señala Hayek que, afortunadamente, hay signos claros de que, en muchos países, existe una saludable reacción contra estas tendencia, la cual se viene manifstando en las dos últimas generaciones. Y agrega que, quizás esta reacción, es más notable en los países que han sufrido la experiencia de regimenes totalitarios, porque aprendieron de ese modo los peligros de aflojar los límites a que deben sujetarse los poderes del Estado. Aún algunos socialistas, que no hace mucho no hacían más que ridiculizar las tradicionales salvaguardas de la libertad individual, asumen ahora una actitud más respetuosa hacia la tradición de la ley natural. Según Hayek, pocos han expresado con más franqueza su cambio en el referido enfoque, como lo hizo el distinguido filósofo legal socialista Gustav Radbruch, quien en uno de sus escritos póstumos dijo: "Aunque la democracia es ciertamente algo de gran valor, el Reichstaat (Poder legislativo absolutista) es como el pan de cada día, el agua que bebemos y el aire que respiramos; y el mayor mérito de la democracia es que ella sola se adapta para preservar el Reichstaat. Y que la democracia no necesaria e invariablemente sirve para eso". Ello surge claramente de la descripción que hace Radbruch de lo ocurrido en Alemania. Probablemente sería más cierto según Hayek, decir que la democracia no puede durar mucho. a menos que preserve el orden de la sociedad basada en el respeto a la ley natural.

\* \* \*

En otros países continentales, movimientos similares están en camino. En Francia, G. Ripert hizo una contribución significativa con su estudio sobre "La Declinación de la Ley", donde acertadamente, llega a la conclusión que "sobre todo debemos culpar del abandono de la ley natural a los juristas. Fueron ellos quienes durante medio siglo se olvidaron del concepto de los derechos individuales, sin darse cuenta que, por esa circunstancia, al propio tiempo, estaban contribuyendo a que crecieran las pretensiones de omnipotencia del Estado policial". Algunos de esos jueces, se presentaron como progresistas, mientras otros, creyeron que estaban redescubriendo la doctrina con la que habíase arrasado el individualismo liberal del siglo XIX.

Con respecto a Gran Bretaña, el mismo Hayek hace notar que allí también se escucharon voces que traducen la saludable reacción, y existe una renovada tendencia en la reciente legislación para rescatar el concepto de que siempre las Cortes son la autoridad máxima para dirimir las disputas administrativas. También se encuentran signos alentadores en el informe del Comité Investigador sobre los actos gubernamentales que recurren a otros mecanismos que dejan de lado a las Cortes. Ese informe del mencionado Comité, no sólo contiene sugerencias importantes para eliminar numerosas anomalías y defectos del sistema existente, sino que reafirma la distinción básica sosteniendo que, "lo que es judicial es la antítesis de lo que es administrativo, y lo que está en armonía con el orden de la ley natural es la antítesis de lo que es arbitrario". Y finalmente ese informe afirma: "El orden de la lev natural sostiene el punto de vista que las decisiones deben hacerse sobre conocidos principios o leyes preexistentes. En general, esas decisiones pueden ser predecibles, y el ciudadano sabe siempre en qué situación se encuentra". Pero todavía existe en Gran Bretaña "un amplio campo de la administración que permanece al margen de los tribunales e investigaciones". En esta situación, las condiciones se mantienen tan insatisfactorias como siempre y el ciudadano está todavía a merced de las decisiones administrativas arbitrarias. En el proceso a través del cual se ha erosionado el orden de la ley natural, se pone de manifiesto la urgente necesidad de una Corte independiente a la cual siempre se pueda recurrir.

\* \* \*

Por cierto que en nuestra Argentina, la decadencia originada en la sistemática violación de nuestra sabia Constitución fundadora, fue influida por el auge, en casi todas partes del mundo, del positivismo legal. Afortunadamente, ahora y aquí, la opinión pública se inclina cada vez más a la sana teoría de la paz y la concordia, basada en el respeto a la vida, la propiedad y la libertad; valores estos consagrados en nuestra Constitución de 1853-1860, prenda de unión de los argenti-

nos. Cada vez más la opinión argentina quiere un gobierno con menos poder y más controlado.

\* \* \*

Como nota interesante del justificado optimismo en cuanto al futuro, Hayek menciona la importancia a escala internacional, de la llamada "Acta de Atenas", suscripta en junio de 1955, en un Congreso en el que una Comisión de Juristas Internacionales reafirmó enérgicamente la importancia relevante del orden de la ley natural.

Y para terminar, la siguiente reflexión: Del análisis del pensamiento de Hayek, podría quizás concluirse que, en toda sociedad libre, regida por una Constitución liberal cumplida cabalmente, no hay lugar para ningún partido político que no acate los principios constitucionales. Es decir, en ese cuadro ideal, los partidos políticos competirían únicamente para mostrar mayor capacidad en su acción de gobierno con poderes limitados, y no para cambiar el orden social basado en la ley natural preexistente. Lo cual no significa ausencia de disenso, porque hay infinidad de temas sobre los cuales cabe disentir sin alterar la armonía social. En otras palabras, en la sociedad argentina estarían de ese modo todos apoyando y defendiendo siempre los principios liberales que garantizan la propiedad privada y la libertad individual y procuran paz y concordia entre las personas.

La República exige para su salvación el rescate de los principios liberales consagrados en nuestra Constitución histórica de 1853/1860, evitando su reforma y cumpliendo cabalmente sus principios rectores.

## EL CONTROL GUBERNAMENTAL SOBRE LA GESTION DEL ESTADO NACIONAL\*

Por el Dr. William Leslie Champman Académico de número

#### 1. Introducción

La reciente sanción de la ley de Reforma de la Administración Financiera y del Control de Gestión del Estado Nacional casi coincidió con la finalización de mi mandato como Síndico General Delegado del Area de Auditoría, en la Sindicatura General de la Nación.

La experiencia de siete años en dicho cargo me brindó la ocasión de estudiar con detenimiento las disposiciones de esta reciente legislación, que introduce un importante cambio en la estructura de la administración financiera y del control gubernamental de la Nación.

La presente exposición no persigue el propósito de analizar en detalle los aspectos jurídicos de aquellas disposiciones, sino de formular consideraciones acerca de las modificaciones introducidas en el régimen existente en el Sector Público a fin de prever lo que puede esperarse con la introducción del nuevo régimen.

Mis comentarios se centrarán en los aspectos que he considerado de mayor significación, desde el punto de vista del control gubernamental, por la innovación que ellos implican

<sup>\*</sup> Conferencia pronunciada en la sesión pública del 30 de setiembre de 1992.

dentro de lo que ha sido usual en nuestra Administración Pública.

#### 2. Aspectos terminológicos y conceptuales

Previamente a cualquier otra consideración considero importante comentar sobre el lenguaje que se emplea en la nueva ley, algunos de cuyos términos intentaré precisar, aún cuando lo que diré al respecto, quizá necesite la confirmación que deberá surgir de la Reglamentación que sin duda se dictará próximamente.

Un primer aspecto de relevancia en la nueva ley es el abandono de la anterior denominación de Ley de Contabilidad de la Nación para utilizar la más adecuada expresión Ley de Administración Financiera. En efecto, la flamante legislación no trata simplemente cuestiones de índole contable sino que legisla sobre los procesos de administración, es decir, lo relativo a la gestión de gobierno en la que se empleen recursos financieros.

Al hacer referencia expresa al Control de Gestión se introduce el concepto que en la Ley se especifica como un modelo de control integral e integrado. También en este sentido se modifica la naturaleza del control que antes ejercía el Tribunal de Cuentas de la Nación, que era esencialmente de vigilancia del cumplimiento normativo y, por tanto de naturaleza formal.

La ley no define qué se entiende por modelo de control integral e integrado pero cabe interpretarlo teniendo en cuenta el significado gramatical de tales vocablos. Cabe entender por integral un control abarcador de lo esencial de toda la gestión en sus diversas áreas. Por su parte, control integrado significaría que éste se encara en todos sus aspectos pertinentes, vale decir, técnicamente tanto en lo relativo al control contable como al operacional.

Un segundo aspecto de importancia es la definitiva consagración en el lenguaje de la Administración Pública del vocablo auditoría, término que -hasta su adopción por el Léxico Oficial en 1970 con su actual acepción válida para la esfera de lo contable- estaba antes reservado a los sectores castrense y eclesiástico.

Auditoria es una voz usual en la profesión de Contador Público, tímidamente aceptada en la Argentina a partir de su mención en 1956 en la Ley de Contabilidad y en 1957 en un decreto de aranceles profesionales. Adquirió mayor predicamento en la década de los años 60, con la adopción generalizada de normas de auditoría y reglada hoy minuciosamente en todo el país a través de la Resolución Técnica Nº 7 (de la Federación de Consejos Profesionales en Ciencias Económicas, como la RT7).

La auditoría fue mencionada en la Ley de Sociedades Comerciales N° 19550 de 1972 aunque solo incidentalmente al hacer referencia al funcionamiento del Consejo de Vigilancia en las Sociedades Anónimas. Adquirió mayor relevancia en el plano gubernamental al sancionarse en 1978 la Ley 21801 que dio a luz a la Sindicatura General de Empresas Públicas, de la cual hablaré más adelante.

Cabe subrayar que hoy la palabra auditoría ha alcanzado plena aceptación en nuestro país en el sentido contable, entendiéndosela como el examén de información producida sobre las operaciones de un ente y sobre su situación patrimonial, efectuado con referencia a las evidencias o elementos de juicio obtenidos, para producir al respecto un dictamen profesional independiente y confiable.

La nueva ley, es aplicable no ya simplemente a las empresas públicas sino a todo el Sector Público Nacional, y se refiere a auditorías financieras, de legalidad y de gestión.

Debe entenderse por auditorías financieras a las comúnmente llamadas contables, habiéndose también adoptado en la citada Ley, la modalidad anglosajona de referirse a estados financieros (llamados en la Ley "contables-financieros", tautología quizá necesaria en nuestro país por causa de la costumbre) para identificar toda la documentación que es sometida a la auditoría externa o examen profesional independiente a la que a su vez llama auditoría financiera.

La mencionada terminología anglosajona provoca no pocas confusiones en nuestro manejo del idioma ya que, estrictamente hablando, *financiero* en castellano es el adjetivo que se emplea para identificar lo "perteneciente y relativo a la hacienda pública, a las cuestiones bancarias y bursátiles".

Entre los estados contables, aquel que suministra información que -para nosotros- es lo realmente financiero (es decir aquel que expone sobre el movimiento de dinero o de recursos "fácilmente transformables en dinero") es el llamado estado de origen y aplicación de fondos, o también estado de fuentes y usos de recursos líquidos.

En cambio, en el idioma técnico que utilizamos aquí, el balance es un estado patrimonial, siendo el estado de resultados y el de evolución del patrimonio neto, estados complementarios de aquél.

Para los anglosajones todos ellos son estados financieros porque exponen cuantías en términos monetarios y, además, proporcionan datos necesarios para la toma de decisiones fundamentalmente orientadas al manejo de recursos dinerarios: pagar dividendos, ampliar o reducir el capital, otorgar préstamos financieros, etc.

En suma, la nueva ley incorpora a la terminología, y a la semántica del lenguaje utilizado en la Administración Pública de nuestro país vocablos y connotaciones no generalizados antes en ese contexto.

En cuanto a la denominada auditoría de legalidad, si se tiene en cuenta que la función que desempeñaba el Tribunal de Cuentas, en el régimen anterior, -como ya he señalado- era, en esencia, de fiscalización del cumplimiento normativo por parte del órgano fiscalizado, podría suponerse que en ese aspecto no existe ningún cambio. Pero aunque todavía no se ha definido con precisión aquella otra auditoría, cabe sostener que se trata de alge diferente.

Si bien el vocablo auditoría tiene un sentido generalizado en el campo contable o financiero, en cambio, no se puede decir lo mismo de la auditoría de legalidad. Incluso se podría afirmar que no corresponde denominar así aquella función de fiscalización jurídica. La citada objeción descansa en el hecho de que después de más de cien años de ejercicio profesional, la auditoría contable o financiera tiene un significado preciso que no debería considerarse como de similar aplicación a otras áreas. La voz auditoría no es equivalente a revisión, verificación, inspección y términos semejantes. Implica un examen rigurosamente normalizado, sistemático, que debe seguir pasos o etapas cuidadosamente pautadas que van desde el planeamiento y la organización, a través de una ejecución programada para concluir con un informe sujeto también a criterios minuciosamente definidos.

Nada de esto se ha hecho aún para elaborar una normativa de función que se llame auditoría de legalidad, si bien se ha avanzado algo en los últimos tiempos en el diseño de procedimientos adecuados. Esto incluye lo que en la actualidad tiene singular predicamento y que se ha dado en llamar la auditoria de juicios o de los procesos judiciales, en lo civil y en lo penal. Esta surgió con la detección de actos de corrupción en el trámite de ciertos juicios contra organismos de la Administración Pública en los que han estado implicados las partes demandantes, los letrados de ambas partes e incluso algún juez de las causas. Pero vale admitir que, por ahora, la auditoría de legalidad solo es un concepto simplemente mencionado por la Ley de referencia, y aún hay mucho camino por recorrer antes de que aquella función sea reconocida como de igual jerarquía profesional que la auditoría contable o financiera.

La Ley también menciona la auditoría de gestión, entendiéndose por ésta la ejercida para evaluar la eficacia, la eficiencia y la economía de la gestión (factores que en adelante llamaré las tres E de dicha gestión).

De nuevo nos encontramos aquí con términos que necesitan ser aclarados. Gestión nos dice, en segunda acepción, el Léxico Oficial es "la acción y el efecto de administrar". A su vez este vocablo es en su sentido gramatical sinónimo de gobernar, dirigir, mandar, ordenar, disponer y organizar.

Las obras que sobre Administración han escrito los especialistas en el tema de manera más o menos pormenorizada, definen técnicamente el verbo administrar como constituyendo lo que en los albores de esa disciplina Fayol sintetizó admirablemente, como el proceso de planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar una actividad o un ente.

Dicho esto, entonces, se puede concluir que la auditoría de gestión es el examen normalizado y sistemático de la administración de una actividad o ente. Pero si tenemos en cuenta que tampoco en ese terreno se han dictado normas profesionales de reconocida validez y de comprobada precisión -como ha ocurrido con la auditoría contable o financiera- entonces también puede decirse que solo tenemos, por ahora, una denominación dada por una Ley sin aportar su concepto técnico. En otros países se emplean variadas expresiones para la misma cosa: auditoría operacional o de las operaciones, o auditoría integral, o auditoría de valor por dinero, y diferentes otros nombres que subrayan cuánto falta aún por definir y normalizar en este terreno.

Corresponde precisar ahora el significado de los términos eficacia, eficiencia y economía de la gestión. Desde el punto de vista de su significado gramatical, eficacia y eficiencia son prácticamente sinónimas. Eficacia es la "virtud, actividad, fuerza y poder para actuar" y deriva de ella el adjetivo eficaz que en su segunda acepción se aplica a aquello "que logra hacer efectivo un intento o propósito".

Por su parte de eficiencia dice el Léxico Oficial: "virtud y facultad para lograr un efecto determinado". Por ello, a veces se emplea como sinónimo de eficiencia al vocablo efectividad del cual deriva el adjetivo efectivo que quiere decir real, verdadero, en oposición a lo quimérico, dudoso o nominal.

Sin embargo el uso de estos términos en la esfera de la Administración ha llevado a distinguir la eficacia de la eficiencia, caracterizándose aquella como el logro de los objetivos fijados para un ente o actividad en particular o sea, con su sentido propio gramatical. En cambio, se entiende por eficiencia lo que cumple adecuadamente con exigencias de buen ordenamiento, prontitud y esmero.

Así, una actividad cualquiera, por ejemplo, la construcción de una obra o el trámite dado a la obtención de un préstamo -para elegir dos actividades usuales de entes de la Administración Pública- serán eficaces si se alcanzan exitosamente los citados objetivos; y serán eficientes si se logran con toda diligencia, precisión y rapidez. Se deduce de lo que antecede que una gestión puede ser eficaz pero no eficiente. Si bien lo contrario sería algo inusual, es concebible que se haga algo con eficiencia pero que ello no sea lo planeado como meta u objetivo, es decir que no sea eficaz.

El requisito de que una gestión sea económica entraña el empleo de dicho adjetivo en su sexta acepción gramatical: "poco costoso, que exige poco gasto", o sea, con el mayor ahorro posible de erogación dineraria. Dados los otros dos citados ingredientes requeridos en la gestión de un ente, el agregado del componente de ser económico, conduce a resultados que tenderán a ser descriptos como rentables (si se trata de entes con fines de lucro) o productivos (en caso de no tener esos fines).

Dicho lo que antecede sobre los conceptos incluidos en la nueva ley que comento, solo falta para redondear esta sección de mi exposición dedicada a la terminología y la semántica del texto legal, hablar del concepto de control.

La nueva Ley se refiere a dos sistemas de control del Sector Público Nacional: el control interno y el control externo. Respecto del vocablo control prevalece, comúnmente una gran confusión, debido al doble significado del término en el lenguaje corriente. En efecto, en primera acepción control quiere decir "comprobación, inspección, fiscalización, intervención"; en segunda acepción significa "dominio, mando, preponderancia".

De los dos sentidos que tiene el término control, el que debe considerarse preeminente es el segundo. En el lenguaje cotidiano, vulgar, es común decir, por ejemplo, que "se tiene controlada" una situación, una cosa o una persona, para significar que ellas se hallan bajo el pleno dominio de la propia voluntad del controlante.

Por otro lado también se emplea la primera acepción de controlar en el sentido de comprobar o inspeccionar. En cualquier relación jerárquica de una autoridad frente a un subordinado sucede frecuentemente que aquel, por ejemplo, orde-

ne: "controle este documento o aquella información". Se trata del mandato de que algo sea verificado o revisado.

De lo expuesto, se deduce que la palabra control (así como su forma verbal controlar) tiene dos sentidos que no son similares, pero sí están intervinculados, siendo -como he dichopreeminente el significado de la citada segunda acepción gramatical, pues quien tiene el dominio, el mando o la preponderancia en algo, posee la facultad y la autoridad para comprobarlo, inspeccionarlo, fiscalizarlo o intervenirlo, o bien para hacer que otros lo hagan.

Cabe puntualizar aquí que el término correcto para la función es control y no contralor como se empecinan muchos en decir en la Administración Pública y en el fuero judicial de nuestro país, con una arcaica creencia de que control es un galicismo. De todos modos, contralor en castellano es la denominación dada a un funcionario y no a una función.

Antes mencioné que en el concepto de administración se incluye el acto de controlar, y señalé que ello es coincidente con la antedicha interpretación de control como acto derivado del dominio, mando o preponderancia. Así, pues, el control de gestión es eminentemente una atribución de quien dirige, del directivo o autoridad o de los órganos colegiados, que conducen en todo organismo. Ellos necesitan ejercer un control sobre lo que se ejecuta sobre la base de lo planificado, organizado, dirigido y coordinado por dichas autoridades.

El control consiste, pues, en recibir o reunir información sobre lo ejecutado, sobre los resultados obtenidos y confrontar los datos suministrados al respecto con lo planeado, organizado, ordenado y coordinado, para determinar si aquellos son los resultados esperados en término de eficacia, eficiencia y economía (de las tres E).

En los grandes organismos y por supuesto, en la Administración Pública, dicho control no lo ejecuta en detalle la autoridad superior, quien dirige, sino que lo llevan a cabo otras personas en organismos creados al efecto, quienes deben informar sobre el particular. Por ello es frecuente llamarlas unidades de Control de Gestión.

Con lo expuesto concluyo esta sección de análisis terminológico y semántico del texto de la nueva ley y paso a tratar a grandes rasgos lo que dispone ésta en materia de *control*.

#### 3. El sistema de control interno

La ley establece un régimen de cuatro sistemas de administración financiera, presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad; y dos sistemas de control (interno y externo). El sistema de control interno está constituído por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), por las unidades de auditoría interna (UAI) que se crearán en cada una de las jurisdicciones y entidades que dependen del Poder Ejecutivo (PEN) y las estructuras de control interno (CI) formadas por los instrumentos de control previo y posterior incerporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo y de la auditoría interna.

La SIGEN es una entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera que depende del Presidente de la Nación. Es un órgano normativo de supervisión y coordinación. Las UAI dependerán jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo y actuarán coordinadas técnicamente por la SIGEN. Empero, la autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del PEN será responsable del mantenimiento de una adecuada estructura de control interno.

Las UAI prestarán un servicio a toda la organización a través de un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las jurisdicciones y entidades en que actúen dichas unidades de control.

En este sistema de control interno se hace manifiesto el riesgo de confusión de conceptos al que me referí al tratar el significado preciso de la palabra control.

En efecto, el criterio de que las UAI respondan ante la autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del PEN, y que aquellas presten un servicio de asesoramiento a toda la organización, actuando ex-post de la gestión administrativa, subraya el sentido del control de gestión requerido por el órgano conductor en el proceso de administración. Deriva pues del significado de control como dominio, mando, preeminencia.

A su vez, el papel de la SIGEN, respecto de su actuación como órgano de control dependiente del PEN, implica que aquella representa a éste en el control de gestión de todos los organismos de la Administración Financiera del PEN, como parte de la tarea de conducción administrativa que le toca al PEN.

Por otro lado, en cambio, las UAI son órganos de fiscalización, es decir con las tareas propias de auditoría contable y auditoría operacional mencionadas anteriormente. Lo mismo puede decirse de la SIGEN en su papel de supervisión y coordinación del desempeño de las UAI.

También aparece en el concepto dado por la Ley, la noción de control como una estructura constituida por instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo y de la auditoría interna. Este concepto es concordante con la clásica definición de control interno que se proporciona en las obras fundamentales de auditoría, y que reza así:

"Comprende el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada adopta la administración de un ente o sus dependencias con los siguientes propósitos:

- a) lograr el cumplimiento de las metas y objetivos fijados (es decir según señalara antes control de la *eficacia* de la acción);
- b) promover la eficiencia de las operaciones (es decir, lo ya dicho de control de eficiencia);
- c) obtener adecuada información confiable y en forma oportuna (o sea el ya dicho control contable o financiero);
- d) asegurar el cumplimiento de las leyes y normas en vigor (vale decir, el citado control de legalidad);
- e) salvaguardar los bienes y otros recursos (en suma, un efecto natural del control de *eficiencia*)".

De lo expuesto se hace evidente que es obligación de la autoridad superior de cada jurisdicción o entidad instituir las estructuras de control interno como apoyo al proceso de su propio control de gestión. Las UAI al efectuar la auditoría interna, evaluando la confiabilidad de la información financiera producida por los decisores y los ejecutores, así como la EEE de la gestión misma, refuerzan la solidez del control de gestión en su conjunto.

Por su parte, la SIGEN, al supervisar y coordinar las funciones de las UAI y (en algunos casos, cuando lo estime necesario) al efectuar tareas propias de auditoría interna, actuará en apoyo de la precisión contable, de la legalidad y las EEE de los organismos controlados, también en beneficio de dicho control de gestión.

Con lo expuesto queda evidenciado que el control interno, más que un proceso de fiscalización (es decir crítica y censura de la gestión), constituye esencialmente en la nueva Ley, un conjunto de diversas ctapas constructivas de la administración financiera de los organismos, integrando el concepto de control de gestión que forma parte de ella. Es un control fundamentalmente posterior, para promover un cambio de conductas, con fines esencialmente correctivos y no de pena o sanción.

Cuando en la Ley se hace referencia a los instrumentos de control previo incorporados en el plan de organización, en los reglamentos y en los manuales de procedimientos de cada organismo, toca un tema que en cierto sentido ha sido motivo de profundos cambios en la manera de encarar el control gubernamental. En efecto, la función que tradicionalmente han tenido los Tribunales de Cuentas de intervenir previamente directamente o por intermedio de sus contadores fiscales, según correspondiera- los libramientos a cumplir por la tesorería general, ha sido considerada unánimemente en los últimos Congresos Internacionales sobre control gubernamental, como improcedente pues el órgano de control no debería formar parte de la gestión financiera misma, con efectos retardatarios de su ejecución, agravantes de una burocracia paralizante, propia de los peores aspectos de la Administración Pública.

Hay quienes han objetado la climinación del control previo por parte del órgano fiscalizador, al considerar que aquel constituía un freno aconsejable contra los abusos del órgano administrador de los fondos. Tal objeción puede juzgarse infundada, siempre que el proceso de autorización y pago de erogaciones se administre debidamente, fijando la correspondiente autoridad y responsabilidad de los respectivos agentes de gestión e instituyendo los adecuados instrumentos de control interno, y las pertinentes auditorías interna y externa. Los referidos instrumentos son parte de la estructura de control y constituyen las medidas previas para evitar los temidos abusos. El control posterior a través de la auditoría, tal como lo requiere la nueva Ley es el mecanismo adecuado para evaluar el funcionamiento de dicho control previo.

Por otra parte, debe entenderse que el control "ex-post" efectuado por las UAI -y en su momento, por la auditoría externa- no se autolimita en su función fiscalizadora, actuando solamente cuando los hechos ya han sucedido -cosa que se sue-le criticar respecto del control posterior- de modo que si tales hechos fueran irregulares, ya no sería posible corregirlos.

La auditoría no funciona de esa manera. No consiste simplemente en un examen formal de las evidencias documentales de los hechos que ya han acaecido. Se trata de una evaluación en profundidad de los resultados de la gestión administrativa. Para ello, pues, debe ser planeada cuidadosamente de modo de abarcar desde el momento de decidirse una acción administrativa hasta el instante en que se advierten sus efectos. Un ejemplo que ilustra este proceder es la ejecución de una obra de magnitud, por caso, una represa hidroeléctrica u otro emprendimiento semejante. La auditoría se orienta a examinar las evidencias del proceso a partir de su planeamiento y luego a través de la adquisición de los equipos y otros bienes necesários, la contratación de su personal, la acción efectiva de construcción, los compromisos asumidos, su financiación, la recaudación de los fondos, el pago de las erogaciones, y concluyendo con las evidencias de los resultados obtenidos.

Tal como se ha señalado precedentemente, esta clase integral del procedimiento de control no se limita a la simple intervención de documentación, sino que lleva al auditor a tomar conocimiento directo del funcionamiento del control interno en cada paso de la gestión desde la inspección de los planos de ingeniería, y pasando por la vigilancia de la recepción de equipos y bienes, el seguimiento del avance de la obra, la determinación de la existencia física de bienes y la labor de los operarios, ingenieros y técnicos, la evaluación de la efectiva pertinencia de la documentación de respaldo, juzgando la razonabilidad de los valores pactados, etc. Todo ello no solo para determinar la legitimidad de lo informado y de lo actuado -es decir, su veracidad y su conformidad con la normativa legal- sino también para evaluar las tres E de los procesos. Pero en toda esta actividad de examen y verificación se evalúa la estructura del control interno, de modo de asegurarse de que en cada etapa también ha existido un control previo operacional, tal como lo dispone la nueva ley.

El control previo que naturalmente se halla incorporado como paso necesario en la auditoría no tiene, empero, ningún efecto suspensorio de la acción que pudiera ser ella misma reprochable. El auditor tiene la misión de informar a la autoridad sobre las fallas que detectara en los controles de la actividad administrativa examinada. Por tanto, si aquella autoridad no corrigiera o no rectificara el rumbo desviado que hubiera tomado la gestión, el informe tendrá que ser girado al nivel de auditoría superior, y a quien le incumba decidir en definitiva, pudiéndose luego aplicar las sanciones que corresponda por el órgano pertinente.

El nuevo régimen de control, pues, no otorga al órgano superior de control interno -la SIGEN- ni al de control externo -la AGN- facultades de suspender la gestión administrativa objetada (atribución que antes le había sido dada al Tribunal de Cuentas) sino que lo obliga a informar al PEN y a la AGN. Las medidas cautelares o represivas corresponderán a otras instancias, en el PEN, en el Congreso o en la Justicia, según el caso, como es recomendable para un proceso administrativo ágil, una fiscalización eficaz y -en su caso- para

las correspondientes medidas correctivas o sanciones pertinentes.

Un aspecto singular del sistema de control interno instituido por la nueva ley, ha sido la creación de la SIGEN, organismo que no tiene paralelo en otros regímenes de control gubernamental. Se trata de una versión modificada de la anterior SIGEP (Sindicatura General de Empresas Públicas), órgano de fiscalización, primordialmente de las empresas con capital mayoritario del Estado Nacional, creado por la Ley 21801 de 1978, modificado por la Ley 22639 de 1982 y reglamentado por el Decreto N° 926/88.

La SIGEP misma fue una innovación dentro de la legislación argentina en materia de control gubernamental, pues tuvo como antecedente una de las divisiones de la Corporación de Empresas Nacionales que existió entre 1974 y 1978. Este organismo actuó como una especie de "holding" encargado de la coordinación, en el máximo nivel, de las empresas y sociedades del Estado Nacional.

Al disolverse la Corporación, su división de Sindicatura, encargada de la fiscalización de dichas empresas y sociedades nacionales, se transformó en organismo autárquico dependiente de la entonces Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la Nación. La Ley 19550 de sociedades comerciales fue la referencia legal complementaria de la Ley Orgánica de la SIGEP, reconocióndose así su inspiración esencial en el régimen de fiscalización propio de empresas privadas de la Argentina (tomado fundamentalmente de la legislación italiana).

Como es sabido, tal régimen de fiscalización privada es reconocido generalmente como un rotundo fracaso del sistema de control de las sociedades comerciales argentinas. Dicha falta de éxito reside en varios factores, los más importantes de los cuales han sido la falta de un real profesionalismo en la función de síndico y en el hecho de que, salvo ciertas excepciones, los síndicos societarios no han sido considerados realmente independientes del directorio o de la voluntad mayoritaria de los accionistas.

La SIGEP, en cambio, se desarrolló con un riguroso profesionalismo en tres áreas de fiscalización especializada que, en los últimos tiempos de su existencia, actuaron con singular coordinación. Las áreas representaban los controles de legalidad, de auditoría y de gestión. Es decir se incorporó al sistema tradicional de control contable y de legalidad un largamente acariciado anhelo de la escuela italiana de fiscalización empresaria: el llamado control "del mérito" de la gestión superior. En cierta medida, este sector de actividades de la SIGEP ha sido el germen de lo que puede llamarse hoy la auditoría operacional, vale decir, de la evaluación de las tres E de las operaciones científicas, técnicas y administrativas que la Ley ha instituido.

Por otro lado, la SIGEP nunca pudo concebirse como sujeta a la voluntad de los administradores, directores, interventores u otras autoridades superiores de las empresas estatales, pues fue la gestión directiva y ejecutiva de ellas el objeto mismo de la fiscalización de las Comisiones Fiscalizadoras designadas por la SIGEP y de sus equipos de auditoría externa. La experiencia de más de mil observaciones que en los catorce años de actuación produjo la SIGEP -algunos de las cuales tuvieron repercusión periodística y afectó a más de un directivo- ha sido prueba de la efectividad de la acción de la SIGEP, de ningún modo sometida a la voluntad de los directivos. Tampoco puede ascverarse que la SIGEP actuaba bajo la conducción indirecta de los "accionistas" o "propietarios" de las empresas y sociedades fiscalizadas, es decir de los respectivos ministerios y secretarías a que pertenecían aquéllas. Cierto que -como en toda sociedad comercial- la SIGEP debía dirigir sus informes y dictámenes a tales ministerios o sus secretarías pero por su Ley Orgánica se hallaba bajo la jurisdicción del PEN, a través de una de las secretarias de la Presidencia de la Nación. Pero eso no afectaba el actuar independiente del órgano de control.

Tal situación llevó en algún momento no lejano a que un ministro procurara hacer colocar a la SIGEP bajo su jurisdicción pero, para bien de la necesaría independencia de este organismo, ese intento no llegó a consumarse.

Bajo el sistema de la actual Ley de la SIGEN -según he señalado- esta es dependiente solo del Presidente de la Nación y, por tanto, es independiente de los órganos de conducción de las jurisdicciones y entes bajo su fiscalización.

Es curioso que en la Ley se haya mantenido la denominación Sindicatura para este organismo, ya que sus funciones no se limitarán a las pocas empresas estatales que subsistirán después de las privatizaciones programadas hasta fines de 1993. Su actividad se orientará principalmente a supervisar la organización, el planeamiento, la dotación de personal y el desempeño de éste en las UAI. Podrá también ejecutar por sí, o por medio de firmas de auditores privados (a las que también supervisará), auditorías internas complementarias o en sustitución de las que pudieran llegar a ejecutar las UAI.

Cabe subrayar que, en concordancia con el esquema elaborado para las UAI, toda la tarea de fiscalización por la SIGEN, abarcará los aspectos de la legalidad, precisión contable y de las tres E de las operaciones, con énfasis en lograr la modificación del comportamiento objetable que se hallare en la gestión de la administración financiera. Se trata, pues, de subrayar el asesoramiento, la acción correctiva, antes que la punitiva, a través de informes claros y oportunos. La sanción administrativa o la penal corresponderá cuando los auditores identifiquen actos claramente delictivos o groseramente negligentes o culposos, quedando toda sanción de actos ilegales y generadores de perjuicio fiscal, a cargo de otros organismos.

### 4. El sistema de control externo

La nueva ley crea la Auditoría General de la Nación (AGN) como ente de control externo del Sector Público Nacional dependiente del Congreso Nacional. También tendrá personería jurídica propia e independencia funcional y financiera. Sus normas básicas y su funcionamiento serán reglados por primera vez por resoluciones conjuntas de la Comi-

sión Bicameral, Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, y de la de Presupuesto y Hacienda.

Por su naturaleza, la AGN reemplaza a lo que fue el Tribunal de Cuentas de la Nación, pero con distintas funciones. En efecto, su competencia se define como "de control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y de gestión". En este punto el lenguaje empleado se asemeja al utilizado respecto del modelo de control interno, solo que al legislar sobre este último se refiere solo al control "sobre aspectos" de la índole señalada. Se advierte que en materia de control externo se ha querido dar a su campo de acción el más amplio alcance de la gestión con diversas denominaciones -algunas de ellas reiterativas y otras sin significado preciso- con el evidente propósito de no caer en posibles limitaciones.

Lo reiterativo -y también confuso- de la citada enumeración es que habla confusamente del control de la gestión de gestión, confusión que evidentemente se origina en no haber explicitado previamente el significado de dicho control de gestión, concepto que he desarrollado en la primera parte de esta exposición. La AGN no puede comprometerse en lograr el éxito de la gestión a través del control que ejerce el nivel directivo, pues aquel es un órgano del control externo.

En la mencionada enumeración, (tanto de control interno como externo) también se refiere al control de la gestión económica como diferente de la gestión financiera y de la patrimonial. Cabe interpretar -sin hacer aquí una mayor fundamentación razonada, "brevitatis causa"- que la gestión económica concierne a lo relativo a la producción de bienes e ingresos y al destino de los recursos así obtenidos (aparte de lo presupuestario de tales conceptos). A su vez, gestión financiera (por lo dicho al referirme a este término) atañe exclusivamente a aspectos dinerarios. La gestión patrimonial alcanza a las cuestiones vinculadas con el movimiento de los bienes tangibles del patrimonio nacional.

La interpretación que antecede pasa por alto el hecho de que, desde cierto punto de vista, la gestión patrimonial es también una gestión económica y una gestión financiera, y que ésta -a su vez- tiene efectos sobre aquella. Por tanto, la Reglamentación deberá definir con claridad los términos empleados por la Ley.

Aparte de la citada confusión generada por el texto legal cuando habla tautológicamente del control de "la gestión de gestión" empeora las cosas al señalar que "el control de gestión" de los funcionarios referidos en el artículo 45 de la Constitución Nacional (es decir, el Presidente, Vice Presidente, Ministros y los miembros de la Corte Suprema y demás Tribunales inferiores de la Nación) "será siempre global y ejercida exclusivamente por las Cámaras del Congreso de la Nación". Esto implica que la AGN no hará extensivo su control de gestión sobre el desempeño de dichos funcionarios. Por otro lado, al decir que el control de gestión que ejerzan las Cámaras del Congreso Nacional será global, se presenta otro concepto que también tendrá que definir la Reglamentación. Puede colegirse que se entenderá por *global* un control a grandes rasgos, sin entrar en cuestiones de detalle, pero la vaguedad de este concepto es tal que, induce a suponer que fue concebido sin un cuidadoso análisis de su real sentido.

Cuando la Ley enumera las funciones de la AGN habla de auditorías financieras, de legalidad y de gestión, de examinar y emitir dictámenes sobre estados contables financieros de los organismos de la administración nacional, y de los estados contables financieros del Banco Central de la República Argentina, de las memorias y estados financieros y del grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de las empresas del Estado. En suma, buena parte de las funciones de la AGN serán de auditoría externa tradicional, para lo cual puede recurrir a los servicios profesionales de firmas de auditores que se desempeñan en la actividad privada.

Además, la AGN está facultada para realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica, controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y exámenes especiales sobre la situación de ese endeudamiento. Este tipo de exámenes, reciben , técnicamente el nombre de auditorías especiales que comúnmente concluyen en informes especiales.

Para el cumplimiento de esta tarea la AGN fijará los criterios de control y las normas de auditoría externa gubernamental. En este punto la Ley introduce el concepto de auditoría externa integrada aplicable a los aspectos financieros, de legalidad y de las tres E. Sin embargo es notorio que, a diferencia de lo legislado respecto del sistema de control interno, la ley omite mencionar la auditoría externa integral, llevando así a inferir que no habría de cubrir todas las áreas operacionales de la administración, cosa improcedente desde una perspectiva de control eficaz y eficiente.

De todas maneras, llama la atención que la Ley prevea la auditoria externa operacional de los aspectos citados de la administración financiera del Estado Nacional. En efecto, según he destacado anteriormente, el control interno de los organismos fiscalizados sirve no solo un propósito de fiscalización de la legalidad, de la precisión contable e informativa y de las tres E de la gestión de los organismos fiscalizados, sino que también apunta al asesoramiento de la conducción para permitir la rectificación de errores en el proceso decisorio y ejecutivo. La función supervisora de la SIGEN sobre todo el proceso de administración y control contribuirá al togro de la necesaria modificación de conductas y servirá también de canal informativo dirigido al PEN y a la AGN para dar cuenta a éstos de situaciones gravemente irregulares y generadoras de perjuicio fiscal.

En tal sentido, la SIGEN actuará en representación del principal y ulterior responsable de la conducción de la administración gubernamental: el PEN. La misión de aquel organismo es la de determinar que los órganos de gobierno subordinados del PEN cumplan legítimamente su gestión y estén de acuerdo con las tres E, informando con precisión acerca de ello a quien corresponda. Por tanto, la auditoría operacional del órgano de control interno, es coherente con el objetivo de evaluar la gestión de los organismos subordinados al PEN, para cooperar en el logro de los objetivos de éste.

En cambio, haberle encomendado a la AGN -órgano de control externo, que rendirá cuenta ante la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas- igual misión de auditoria operacional supone que las pautas de evaluación a ser utilizadas por dicho órgano de control externo podrían ser distintas. Estas no necesariamente se ajustarán a las que pudiera definir el PEN e incluso podrían responder a criterios de la citada Comisión Mixta o de algunos propios de la AGN. Esta diversidad de criterios en materia de las tres E de la gestión del PEN, sin el objetivo de modificar metas, políticas y el nivel de desempeño dirigido a ellas, puede llevar a consecuencias no deseadas. Entre ellas figura el que las disputas propias de la puja electoralista y de las confrontaciones entre partidos políticos se filtren en el quehacer de la AGN, organismo que debería ser eminentemente técnico e independiente de toda cuestión partidista. Por su parte, el Congreso no es un organismo de gobierno ejecutivo. Dicta las leyes y dispone investigaciones, pero estas sólo pueden corresponder a la indagación de actos falseados o ilegales, no a cuestiones de la EEE de la gestión gubernamental. De hacerlo, invadiría indebidamente la competencia propia del PEN, por su naturaleza constitucional.

La actividad privada misma ha dado evidencias de los límites de la auditoría operacional. Esta ha tenido esencialmente el carácter de un asesoramiento y más que una auditoría propiamente dicha ha sido un servicio de consultoría prestado al Directorio de las empresas cuando este ha procurado el consejo de expertos para solucionar problemas, corregir ineficiencias y lograr economías para aumentar la rentabilidad. No tendría sentido que el Directorio contara con auditores simplemente para censurar las tres E de su propia gestión. Excepcionalmente ha sucedido que los accionistas mayoritarios (y a veces los disidentes) de sociedades comerciales han contratado a consultores para hacer una auditoria operacional de la gestión de los Directorios, la que ha tenido cierto sentido de censura, aunque concluyendo con recomendaciones acerca de cómo lograr mejoras en la conducción. Pero en este caso, "mutatis mutandi" si se sustituye al papel de accionistas por el del PEN (quien es el mandante de la gestión de gobierno) y a la SIGEN en reemplazo del consultor evaluador de la gestión individual de los organismos fiscalizados, concluiremos fácilmente que la AGN como órgano de control externo simplemente debería opinar en última instancia respecto de los informes de la SIGEN y elevar sus propias conclusiones a las Comisiones Parlamentarias, sin hacer ella misma una auditoría operacional por su cuenta, por ser ella improcedente, según lo ya señalado.

Sin embargo, la nueva Ley ha instituido el mencionado sistema y la eficacia de los resultados que se obtengan de ese control externo dependerá de la sensatez con que actúe cada organismo.

Se ha criticado que ni la AGN ni la SIGEN tendrán la facultad de observar los actos de los organismos fiscalizados, atribución que anteriormente poseían el Tribunal de Cuentas (con facultad de disponer la suspensión del acto observado, quedando a salvo la ulterior insistencia del PEN) y la SIGEP (con facultad solo de solicitar la suspensión de ciertos actos observados).

Quizá se le haya dado a la AGN la facultad de efectuar auditorías operacionales de las tres E de la gestión administrativa, para suplir en parte la ausencia de la atribución de emitir observaciones pero esta suposición también parece irracional. La nueva Ley también ha eliminado la facultad de iniciar juicios de cuentas y de responsabilidad a los funcionarios administradores hallados en falta, pero esto no significa un aflojamiento de las funciones de control externo sobre los organismos fiscalizados. Además, la nueva Ley encomienda a la AGN verificar que dichos organismos mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos, para el seguimiento de los datos aportados sobre su patrimonio. De ejecutarse como corresponde este control también ello es un freno contra la corrupción.

En suma, que los controles interno y externo instituidos por la nueva Ley se orientan a mejorar la eficiencia de la administración financiera del Estado Nacional y a que, a través de sus informes emitidos clara y oportunamente, se pongan en conocimiento de las autoridades de los tres poderes, los actos que merezcan reproche, de modo de sancionar a los infractores, penar a quienes cometen delitos y remover a los incompetentes, torpes y negligentes, por los mecanismos que deberán instrumentar otras leyes y reglamentos.

Cualquiera fuere el sistema que se instituya en su conjunto, el éxito que ha de tener para impedir, prevenir y detectar la corrupción en el Sector Público Nacional, y aplicar las correspondientes sanciones dependerá del nivel profesional y ético de sus operadores.

# EL LEGADO DE ADAM SMITH, ACTUALIZADO. EL NEOLIBERALISMO\*

Manuel A. Tagle Académico de número

Quisiera explicar en una breve introducción las razones que me han inducido a elegir el tema de esta disertación.

La Constitución de 1853 tiene una filiación liberal, que se tradujo en el espléndido progreso alcanzado por el país en sus primeros 90 años de vida organizada, que fueron los de su vigencia ininterrumpida. En 1943 se produjo un cambio de 180 grados en la filosofía política imperante, y el progreso anterior se convirtió en entumecimiento y paralización de la vida económica.

En los últimos 2 años, el Ministro de Economía adoptó una serie de reformas, que implicó rehabilitar la orientación económica abandonada en 1943. La reforma de la Carta Orgánica del Banco Central pone un cerrojo a la provisión de fondos espurios que alimentaban la hoguera de la inflación; suben las reservas de divisas hasta los 10.000 millones de dólares, el país recupera su crédito exterior, desaparece el déficit crónico de las cuentas fiscales y el alza del índice de precios, que en julio de 1989 fue el más elevado del orbe, desciende a cifras mínimas y controlables.

Al señalar estos cambios verificables no tengo la intención de emitir un juicio de valor. Se puede coincidir o disentir con ellos, pero lo que no cuestionable es que han guardado relación con la índole de las mutaciones externas producidas en las grandes naciones en los últimos 50 años, durante los cua-

<sup>\*</sup> Conferencia pronunciada en la sesión pública del 7 de octubre de 1992.

les, a la vez que rigieron en Occidente -y en gran parte de Oriente- las instituciones del liberalismo, los países que adoptaron la doctrina recogieron un progreso económico sin precedentes. ¿Cuál fue el sello ideológico de esos cambios de orientación, cuya contrapartida ha sido provocar una crisis también inconmensurable en las naciones fieles al socialismo? El análisis que seguirá, aspira a refrescar datos verificables de esa evolución, que nos ayuden a comprender la naturaleza interna y externa de tales mutaciones.

Ha dicho Madame de Staël que en Francia la libertad es antigua y el despotismo es moderno. Si la frase era acertada, habría que observar que la nación gálica fue la excepción, que contradijo una experiencia histórica irrefutable: mientras que en los orígenes de la humanidad rigió el más opresivo tribalismo, en cuyo seno no imperaban el derecho ni las garantías individuales, la libertad sólo floreció a partir de la segunda mitad del siglo XVIII.

El liberalismo, entendido como el afianzamiento de una libertad protegida por el Estado, sólo cobró vigencia a partir de 1776, como un desprendimiento de la Revolución norteamericana.

El estado de derecho, fundado en el reconocimiento de la existencia de derechos naturales de los que el individuo es portador en el acto de ingresar al orden social, surgió en las instituciones con el nacimiento de la gran Nación norteamericana, en 1776. La novedad que introdujo la independencia de la que no tardó en convertirse en la primera potencia del orbe, fue la extensión a todas las capas de la población de esa libertad preservada por los gobiernos.

Si lo propio del mundo antiguo fue la sociedad tribal, en los tres últimos siglos las instituciones fundadas por la filosofía de la libertad promovieron el tránsito de la sociedad cerrada a la sociedad abierta, que ha reposado en la observación de normas comunes enemigas de los antiguos privilegios, cuya erradicación hizo posible la coexistencia de los individuos en un clima de convivencia y de paz.

Todavía en el siglo XVII pudo afirmar el filósofo inglés Thomas Hobbes que "el hombre es el lobo del hombre". Casi inmediatamente, en la misma Inglaterra, dos grandes espíritus, John Locke y David Hume, destruyeron sin miramientos esa tradición enemiga de las libertades individuales, en libros donde hallamos expresados con belleza y profundidad los fundamentos del capitalismo moderno. En efecto, fue Hume el primero en formular las que serían las bases sobre las que ha reposado la sociedad capitalista, en el siguiente concepto: "Aunque los hombres puedan mantener una comunidad pequeña y ruda sin gobierno, les es imposible mantener cualquier tipo de sociedad sin justicia, y sin la observación de tres leyes fundamentales, relacionadas con la estabilidad de la propiedad, su transferencia por convenio y el cumplimiento de la promesa. Por eso, estas leyes básicas son anteriores a los gobiernos".

Se puede completar este pensamiento del filósofo sajón, agregando que los gobiernos surgieron con el objetivo fundamental de que esas leyes fueran cumplidas.

Dentro de esta floración de pensadores de gran vuelo ocupó en lugar preferente en el Siglo de las Luces Adam Smith, cuyo prestigio emanó de haber sido el fundador de la ciencia económica. Por una extraña coincidencia, su libro fundamental, "La riqueza de las naciones", vió la luz en 1776, el mismo año de la independencia de los Estados Unidos. Cuando ese libro clave aparece, Juan Bautista Say lleva su entusiasmo hasta el extremo de comparar el genio de Smith con el de Newton.

No le hicieron justicia quienes juzgaron a Smith solamente un economista de genio, el padre de una disciplina unilateral. En el pensador escocés, el economista siguió siendo el vocero del filósofo y el moralista que ya en 1759 había proporcionado una clara muestra de su talento cuando escribió una obra que tuvo gran trascendencia, su "Teoría de los Sentimientos Morales".

Nacido en una aldea de Escocia en 1723, Smith murió en Edimburgo en 1790, a los 67 años de edad. No contrajo matrimonio, no se apartó jamás de los libros, y su vida transcurrió apaciblemente, como el reflejo de su temperamento tranquilo y bondadoso. Estudio en Glasgow y se graduó en Oxford, en cuya universidad fue catedrático durante 12 años.

Impresionado por su asombrosa formación, Charles Townshed le confió la educación de su hijastro, el duque de Buccleuch. Dispensado de la necesidad de ganarse la vida en la cátedra de Glasgow, renunció e inició un largo viaje. Resulta interesante consignar las consecuencias de su permanencia en Francia, porque sus relaciones con algunos escritores de gran prestigio ejercieron una influencia notoria en su porvenir.

Su vocación mundana lo llevó a cultivar a los enciclopedistas, haciendo de Francia su segunda patria. Durante su larga estancia en ella descubrió la afinidad de su pensamiento con el de los fisiócratas, y además tuvo ocasión de vincularse con Voltaire y Montesquieu.

Cuando Smith se refiere a los fisiócratas, que habían hecho su reducto en Francia, lo hace en términos reveladores de sus muchas analogías y coincidencias. "Se trata, escribe, de hombres de gran sabiduría, cuyos pensamientos son ingeniosos y profundos. De todo lo que hasta ahora se ha publicado sobre economía política, los fisiócratas son los que más se aproximan a la verdad, y es este el aspecto que los hace acreedores a la mayor atención de todo estudioso interesado en hacer un examen serio de esta ciencia tan importante".

Justo es consignar que fueron ellos, y no el pensador escocés, quienes incorporaron al léxico los conceptos de "laissez faire" "laissez passer", derivados de su creencia en la incuestionable superioridad de esa ley natural. ¿Qué otra cosa que una reivindicación del "laissez faire" fue la "mano invisible" de Smith que, según decía, guía la economía hacia la opulencia por el camino más corto?

Smith rectificó acertadamente la creencia de los fisiócratas, según la cual sólo la agricultura generaba un producto neto. La industria era juzgada por ellos una actividad improductiva; no creaba riqueza, sino que limitábase a transformar los bienes existentes. La influencia de la fisiocracia se extinguió rápidamente con la muerte del doctor Quesnay, que había sido su padre espiritual.

Dos economistas prestigiosos, Juan Bautista Say y Federico Bastiat, asumieron en Francia la tarca de cubrir, con las ideas de Smith, el vacío que dejó aquella desaparición. En un discurso que Michel Chevalier pronunció en 1873, afirmaba: "Smith ha perfeccionado y completado lo que los fisiócratas realizaron; ha llenado sus lagunas y rectificado sus errores. Sus conclusiones se apoyan en la experiencia y se deducen de un caudal de hechos bien expuestos. Smith ha sido el promotor de un progreso considerable".

Tres egregios escritores le dieron a la flamante doctrina liberal el impulso que necesitaba para crear el embrión de la entidad que hoy es la civilización occidental. John Locke, en su libro "Ensayo sobre el gobierno civil", puso el germen del liberalismo político propiamente dicho cuando proporcionó las bases a la Revolución Inglesa de 1688, de la cual salió consagrado el triunfo del Parlamento sobre la Corona; casi inmediatamente, Montesquieu extrajo en el Continente, de una interpretación controvertida de las instituciones sajonas, el principio de la división de poderes, sobre el cual ha reposado el moderno estado de derecho; a renglón seguido, y como la culminación necesaria de esa línea de pensamiento, Smith exterioriza la convicción de que la libertad económica es el fundamento de las libertades civiles, con las cuáles integra una entidad inescindible.

Si tiene interés recordar a grandes rasgos el pensamiento del fundador de la ciencia económica, no es porque sus premisas fundamentales conserven, casi al finalizar el siglo XX, la vigencia que tuvieron en la época en que fueron formuladas. Puede afirmarse que el liberalismo económico nace y se consolida con su reflexión, pero los 216 años transcurridos desde la publicación de "La riqueza de las naciones" han traído aparejados cambios notables en la complejidad de las instituciones y en la naturaleza de los problemas que en nuestros días deben afrontar los gobiernos si aspiran a preservar las libertades individuales, que Adam Smith reivindicó apasionadamente, cuando llegó a su apogeo el auge de la doctrina en Europa.

Se ha puesto de manifiesto que ni siquiera existe constancia de que la voz liberalismo fuera incorporada al léxico por Smith, como la expresión más representativa de los rasgos que desde entonces se atribuyeron a la flamante doctrina. En algunas publicaciones se ha sostenido que ella recibió su bautismo en las luchas que en España libraron a comienzos del siglo pasado los carlistas y los cristinos, partidarios estos últimos de la reina Cristina, titulados respectivamente de absolutistas y liberales.

Tal ausencia de consenso doctrinario ha sido la causa de que la palabra liberal recibiera en el siglo XX las definiciones más diversas, reveladoras de esa heterogeneidad de significados, "En Suiza, escribe Wilhelm Röpke, se denominan liberales aquellos que rechazan las tendencias colectivistas; liberales son en Italia los conservadores antiestatistas, y significativamente también los progresistas anticlericales, interesados en no perder su vinculación con la izquierda. En Europa, el concepto tiene asimismo una considerable amplitud, y otro tanto puede decirse de los Estados Unidos, donde el liberalismo concluyó en los años 20 por ir adoptando posturas artificiosas. New Deal, fomento del sindicalismo, economía planificada, centralismo, inflación crónica, tributación radical de ingresos y bienes; todo esto y cosas análogas fueron consideradas por el democratismo que inauguró Franklin Roosevelt, manifestaciones de una ideología que ya no respiraba en la misma límpida atmósfera doctrinaria reinante en la época de Adam Smith.

Si analizamos la experiencia inglesa advertiremos que, en algunos períodos, la confusión no ha sido menor. De los partidos políticos sajones el que más se ha inclinado hacia el dirigismo y la socialización ha sido el liberal, con desmedro de la tradición individualista y conservadora, dentro de la cual han militado desde antaño los tories y los whigs.

El Premio Nobel von Hayek se ha rebelado contra la imprecisión semántica latente en el lenguaje y los conceptos de muchos autotitulados "neo" liberales, poniendo de manifiesto la exigencia de practicar en la doctrina un reajuste ideológico que restablezca su original contenido individualista. Hayek llega hasta el extremo de proponer el reemplazo de la voz liberalismo por otra expresión menos desgastada, extraída de las fuentes de donde brotó la antigua tradición "whig", si se aspira a mantener viva la quinta esencia de la cultura occidental. "Tal vez, escribe Hayek, nuestros conocimientos nos obliguen a dar una nueva presentación a la doctrina. Sus fundamentos, sin embargo, siguen siendo los mismos que los 'olds whigs' intuyeron".

Interesa destacar que habiendo sido Smith un liberal impenitente, en su reflexión alternaron aciertos y errores que sólo con el tiempo otros egregios representantes de su línca de pensamiento fueron descubriendo. Entre ellos ocupa un lugar preferente el concepto de que el valor de un producto está implícito en la cantidad de trabajo que demandó su producción.

La equivocada teoría indujo a tomar el mal camino a Marx, proporcionándole los elementos de juicio que necesitaba para dar apariencias de rigor científico al que sería el pilar básico de su especulación, la teoría de la plusvalía.

Beltrán Russell ha iluminado el meollo del problema en la siguiente observación: "¿Qué es lo que determina cuántos alfileres tendrán el mismo valor que una cantidad dada de trigo?. Tendrán el mismo valor si se ha requerido la misma cantidad de trabajo para producirlos... Si un carpintero emplea en hacer una mesa el doble de tiempo que una silla, cobrará por la mesa dos veces más que por la silla, agregando al precio la diferencia de los materiales empleados."

Smith, y casi simultáneamente Ricardo, sugirieron a Marx el siguiente razonamiento, que en su reflexión tuvo un alto contenido político revolucionario: puesto que el valor de un bien está determinado por el trabajo que demandó su producción, ¿cómo justificar la renta del capitalista?. Hay en el valor final del producto una plusvalía que el empresario sustrae indebidamente al trabajador.

La teoría del valor trabajo que Smith fue el primero en formular expiró de muerte natural en 1871, casi en la misma época en que Marx publicó el primer tomo de su libro fundamental, "El Capital". Tres economistas talentosos, Jevons, Menger y Walras, demostraron que "el trabajo, una vez realizado, no ejerce ninguna influencia sobre el valor de un bien; se ha perdido y para siempre. En el comercio, lo que ha pasado ha pasado para siempre".

Por consiguiente, la noción de valor es subjetiva y no guarda relación con el trabajo. Una pintura famosa puede valer tres millones de dólares, no porque el artista tardara en hacerla más tiempo del que demanda a un modesto aficionado pintar un cuadro mediocre, sino porque hay alguien que le otorga ese valor y está dispuesto a pagarlo.

Más allá de estas disensiones, hubo otro aspecto en el que Marx rindió homenaje a la especulación de Smith: fue cuando coincidió con él en ponderar las virtudes superiores del patrón oro clásico, reconociendo en él el más efectivo medio para preservar el poder de compra del salario. Si además se salvaguardaba la competencia, los trabajadores hallarían efectivamente preservados niveles de vida superiores.

El curso que ha tomado la historia de los últimos años en el planeta, permite extraer una conclusión: todos los regímenes derivados del pensamiento de Marx se baten en retirada, debilitados, no sólo por el fracaso económico cuyo precio ha sido un elevado grado de empobrecimiento, sino por la pérdida de poder de seducción que ejercía el mito.

Esto lo reconoció ya con elocuencia Ludwig von Mises, cuando escribió: "La gente frecuentemente califica de religión al socialismo, y ciertamente, es la religión de la autodivinización. El Estado y el gobierno al que los planificadores aluden, el pueblo de los nacionalistas, la sociedad de los marxistas y la humanidad de los positivistas son distintos nombres adoptados para designar al dios de la nueva religión".

En coincidencia con von Mises, ha podido decir Wilhelm Rüpke que "el comunismo no es un problema de estómagos vacíos, sino de almas vacías". En efecto, los acontecimientos históricos, a la vez que encarecen cada vez más la ortodoxia que rehabilita el liberalismo, permiten alimentar cada vez menos esperanzas en el cumplimiento de las promesas redentoras de los ideales redistributivos de Marx.

¿Qué nos dice la experiencia histórica que ha vivido el mundo en los últimos cinco años?. Que el socialismo, en cualquiera de sus manifestaciones históricas, no ha hallado manera de exceder el período de las profecías incumplidas. Se necesitaría mucha obstinación o ceguera para desconocer que la historia de los últimos 140 años ha desautorizado de cabo a rabo los fundamentos de la filosofía de Marx.

Todo el determinismo sociológico por él elaborado como una seductora construcción teórico-científica para prever el curso de la historia, se ha desvanecido; sus augurios no se han cumplido; su teoría política no se ha realizado. Y ha representado asimismo un error identificar al perimido régimen soviético con el pensamiento de Marx. No pudo interpretarlo, por la sencilla razón de que el marxismo es la más grandiosa utopia de que tengamos memoria. Fue falsa su predicción de la gradual polarización de la sociedad en dos clases irremediablemente antagónicas; erró cuando se mostró convencido de que la gran empresa estaba destinada a devorar a la pequeña empresa; se equivocó al imaginar que el capitalismo era incapaz de mejorar los níveles de vida de los trabajadores. La historia tomó un rumbo totalmente distinto del que él previó. Ni el capitalismo se convirtió en socialismo, ni el socialismo fue la solución soñada para elevar al obrero a niveles decorosos de vida.

Desde la perspectiva de la doctrina social de la Iglesia, el cardenal Saliége hizo hace medio siglo un visionario pronóstico, que en gran medida se está cumpliendo en las naciones capitalistas: "La plaga del proletariado debe desaparecer, es preciso que desaparezca". Esta aspiración se logrará, no ya rebajando a las clases superiores a los niveles paupérrimos de las clases más humildes, sino elevando a los que menos tienen al plano superior que se ofrece a los trabajadores en los países donde el sistema capitalista se realiza con mayor pureza.

Alejado cada vez más del ideal marxista de la abolición de la propiedad, el mundo libre se está acercando a la meta de hacer de cada proletario un propietario, estimulando la pequeña propiedad mediante el ahorro de las clases populares. Hace medio siglo, las acciones de la empresa privada más grande del orbe, la General Motors, estaban en poder de 450 mil accionistas. La participación más elevada era del 1,5%.

Ya nadic en su sano juicio querrá avalar, en el mundo de nuestros días, a quienes, en nombre de una supuesta moralidad colectivista, califican de inmoral la libertad económica, con desconocimiento de la relevancia ética que permitió al sistema reconstruir, en tiempo record, ciudades devastadas por la hecatombe que concluyó en 1945, concluir con el hambre de poblaciones enteras, brindar albergue y medios de vida a millones de refugiados, dentro de esa atmósfera de libertad y de dignidad sin las cuales las ventajas materiales pierden sentido.

Dije al comienzo que en los 216 años transcurridos desde la publicación por Smith de "La riqueza de las naciones", el ideal liberal no ha permanecido anquilosado en posiciones inmutables. Los inevitables vaivenes de la historia, cambios en las instituciones y en los problemas que debieron afrontar los gobiernos, desde la segunda mitad del siglo XVIII hasta la guerra de 1914, fueron carcomiendo los cimientos del sistema de vida que originó en Occidente la libertad, y de esas nuevas circunstancias surgieron transformaciones ideológicas perceptibles.

El ideal del dejar hacer comenzó a ceder su lugar a grados de dirigismo cada vez más acentuados, y el vacío que dejó la mutación estimuló cambios inéditos. El socialismo, admitido por esa circunstancia en el seno de la democracia, fue perdiendo su primitiva virulencia revolucionaria, y en algunos países del Viejo Mundo hasta se lo vió asociarse con espíritu conciliador a los residuos del originario ideal libertador, que lograron sobrevivir a las grandes mutaciones que trajo aparejadas el conflicto bélico, primero, y la gran depresión mundial de 1929, después.

La historia es cambio incesante, y las ideologías se van renovando a medida que adquieren plenitud en la mente de algunos espíritus superiores que promueven esa renovación. Con la mentada crisis del liberalismo se produjo entre las dos guerras mundiales, desde 1914 hasta la terminación del segundo conflicto en 1945, un vacío ideológico que sumió al mundo en un gran desfasaje, que estuvo a punto de producir una catástrofe de imprevisibles consecuencias. Pensar en restablecer el "laissez faire" en esas circunstancias, era alimentar una quimera inalcanzable.

Muchos grandes espíritus no dudaron de que era imperioso restablecer el ideal liberal, lo que daría ocasión de reclaborar el sistema para adaptarlo a cambios que lo actualizaran, en un mundo renuente a mirar hacia atrás. Hayek, en un artículo titulado "Renacimiento del liberalismo" que vió la luz en 1944, se propuso introducir en la filosofía el adverbio "neo", como la expresión de un contenido renovado.

Quiso con ello significar que no renacía una doctrina vetusta, sino que florecía una entidad flamante, con rasgos en parte comunes y en parte diferentes de los del sistema concebido dos siglos antes por los fisiócratas y Adam Smith.

Para fundar el nuevo modelo, el economista austríaco se propuso fundir en una ingeniosa combinación las enseñanzas de tres escuelas económicas concebidas por otros tantos pensadores de vuelo: un inglés, Edwin Cannan, cuya producción comenzó a circular en 1914, y del que fueron tributarios algunos ideólogos de gran prestigio, entre otros Theodore Gregory, Lionel Robbins, Arnold Plant, y Benham. Otra escuela, la austríaca, debió su paternidad al talento de Ludwig von Mises, del que Hayek fue discípulo, y su contribución al afianzamiento del liberalismo acaso no fue igualada, por el brillo y la seducción con que expuso su doctrina von Mises, además de Hayek. Militaron en esta escuela von Haberler, Fritz Machlup, Wilhelm Röpke y muchos otros que, huyendo de la influencia política del fascismo y el nacismo, concluyeron estableciéndose definitivamente en los Estados Unidos.

Los miembros de un tercer grupo, quizá no tan conocidos pero no por eso menos influyentes dieron vida a la llamada Escuela de Chicago, y entre sus miembros más conspicuos figuraron Milton Friedmann, Henry Simons y George Stigler. La flamante doctrina cristalizó en la nueva Economía Social de Mercado, de la que fue su primer adalid Ludwig Erhard, que a partir de 1948 asumió el comando como el esclarecido intérprete que tanto prestigio cosechó en el gobierno de Bonn.

Si lo propio del primitivo "laissez faire" fue su adhesión a un liberalismo a ultranza, en el renovado sistema creado por los ideólogos de la Sociedad Mont Pelerin el adjetivo social no tardó en ocupar el lugar que no se le asignó en la versión anterior.

La innovación reconoció por principal protagonista a un selecto "team" de ideólogos empeñado en vigorizar el sistema, cuya tarea de reelaboración doctrinaria fue tan tesonera como exitosa. Liberalismo social, y economía social de mercado fueron desde entonces conceptos sinónimos, que dieron una tónica actualizada a la doctrina.

Ya en los llamados artículos de Düsseldorf, en cuya redacción trabajó empeñosamente Wilhelm Röpke, fue visible la intención del nuevo modelo de apartarse de algunos de los postulados básicos del ideal manchesteriano. Y aunque el viejo y el nuevo sistema se mantuvieran ficles al reconocimiento de la sabiduría de las leyes del mercado, hubo entre ambos una discrepancia que no se disimuló. Los neoliberales, en vez de confiar en que esas leyes actuaran espontáneamente, comenzaron a trabajar para hacerlas actuar. No se intentó darles un nuevo espíritu, sino influir para que el Estado hiciera más rápida y efectiva la transformación operante de dichas leyes en la mejor dirección.

Excedería la naturaleza de la evolución del credo si dijera que en su nueva versión se ha atenuado su antigua devoción por el individualismo. A la vez que sigue apuntando sus armas contra todas las manifestaciones del socialismo, ha tomado conciencia del peligro que representa para la buena moneda y la libertad el ideal keynesiano del pleno empleo, promovido por métodos monetarios expansivos que recurren a la inflación como panacea contra el paro obrero.

Para valorar los peligros que amenazaban a la ortodoxía monetaria, debe recordarse que en Alemania las fuerzas de ocupación no cesaban de recomendar a los jefes militares la conveniencia de adoptar, por malentendidas razones de sensibilidad social, políticas de plena ocupación, lo que hubiera implicado dictar dos medidas complementarias: el control de precios y la dirección centralizada de las inversiones.

Entre las dos guerras mundiales, la aceptación con que fueron acogidas las teorías monetarias de Keynes indujo a pensar en la posibilidad de organizar un socialismo liberal, intento cuyo más prestigioso intérprete fue Benedetto Croce. El filósofo napolitano planteó concretamente las ventajas de crear un sistema que amalgamara las libertades civiles, juzgadas esenciales, con la economía planificada. Sin duda, Croce no estaba preparado, en una época en que las líneas de separación entre el liberalismo y el socialismo eran bastantes confusas, para comprender que esa combinación, a la vez que vigorizaba al socialismo, privaba al ideal liberal de su insuprimible base económica.

Con su desafuero, Croce sumaba otro escollo a las trabas intelectuales que representó el pensamiento de Keynes, quien, a la vez que atribuía a las inversiones insuficientes la verdadera causa de la desocupación, sostenía que la paralización de la vida económica era causada por un exceso de ahorro, que a su vez se traducía en una debilidad de las inversiones.

Los defensores de la moneda sana no tardaron en demostrar que el diagnóstico del economista inglés era equivocado. No era el exceso de ahorro la causa de la insuficiencia de las inversiones, en las cuales anidaba el factor desencadenante del subempleo. Había que contemplar dos situaciones diferentes: de un lado se trataba de inversiones insuficientes, no porque hubiera un exceso de ahorro, sino por la escasa propensión a invertir, a causa de la gran depresión que dejó la guerra; lo real era que las inversiones eran insuficientes en relación con las enormes necesidades de la producción y reconstrucción, en circunstancias en que el ahorro era también insuficiente. La verdadera causa -adujo Röpke- era que faltaban las inversiones porque escaseaba el capital, que mal se podía suplir recurriendo à la expansión inflacionaria de medios de pago.

Tiene interés señalar la índole de las analogías y diferencias entre el esquema manchesteriano y el que expusieron los economistas alistados en la Sociedad Mont Pelerín. Las dos versiones exaltaron el concepto de la libertad indivisible, ad-

mitieron la superioridad creadora del mercado, reconocieron que la propiedad y la iniciativa privada, la moneda sana, el mecanismo de los precios y la división del trabajo son el fundamento insustituible de un orden secial de filiación liberal.

Pero el neoliberalismo negóse a convalidar la antigua premisa según la cual el gobierno, cuanto más pasivo, mejor. Disiente de la creencia de que cuando el mercado funciona sin interferencias gubernamentales la formación de cárteles es impensable. En este terreno afirmaban los neoliberales que el Estado debe desbaratar los monopolios, restableciendo la competencia. Juzgaron también justificada la acción del gobierno para influir sobre las indeseables oscilaciones del ciclo económico. No debe sustraerse a la necesidad de frenar el auge en la fase expansiva y de atenuar los efectos de la depresión en el período opuesto.

Erhard se ha envanecido de haber suprimido las fases alternativas de auge y recesión, logrando que durante los 18 años de su gestión las curvas ascendentes y descendentes del ideal manchesteriano se convirtieran en una línea recta en permanente ascenso de la vida económica.

El instrumento de que se sirvió con esa finalidad fue la acción psicológica. La economía la hacen los hombres cuando ahorran, cuando invierten y cuando consumen, y sobre su conducta económica se puede influir con métodos exentos de coerción. En su libro "Bienestar para todos" escribe: "Si se logra modificar la conducta económica de la población con medios psicológicos, estas influencias pasarán a ser una realidad económica y cumplirán la misma función que otras medidas tradicionales de una política de coyuntura... Desde un punto de vista puramente teórico, puede parecer que esta manera de influir sobre los participantes en el mercado, e igualmente de influir sobre los precios dentro del marco de la alta coyuntura, no encaja bien en un sistema de economía de mercado. Sin embargo, no existen motivos para renunciar a tales procedimientos por razones dogmáticas... La economía no tiene una vida propia en el sentido de un automatismo inanimado, sino que viene sustentada y conformada por el hombre. Si ello es así, y no puede dudarse de que así sea, el carácter de la economía, o sea su estructura y aspectos, cambiarán visiblemente según nuestro modo de obrar; mejor dicho, tendrán que cambiar. No deben infravalorarse, pues, los métodos de influencia psicológica".

Dije que tiene un interés especial, y merece un análisis aparte, el tema de los monopolios, alrededor del cual aparece centrada la mayor divergencia entre el liberalismo antiguo y el de nuestros días. Los liberales del siglo XIX estaban convencidos de que el mercado no intervenido produce siempre una competencia perfecta. Los monopolios, aseguraban, sólo surgen donde no existe un clima de plena libertad.

Los neoliberales no aceptan esta conclusión. Y si bien están de acuerdo en que el intervencionismo proporciona alas a los monopolios, adhieren a la creencia de que los cárteles también surgen y se desarrollan aunque exista un clima de libertad. Ello justificaría la intervención del Estado con el fin de desbaratarlos y restablecer la pureza de la competencia.

Siendo ministro, Erhard vióse obligado a defender su tesis ante la arremetida que le llevaron los grandes empresarios, interesados en desarmar la política antimonopolios del gobierno alemán. Escribe sobre este tema el siguiente concepto: "Nada positivo descubro en los cárteles. Antes bien, sólo veo en ellos algo negativo dentro de una valoración económica nacional ¡Cuántas veces, en estos últimos años, han venido a verme gentes -una rama industrial tras otra- asegurando que si no se les permitía adoptar convenios sobre precios quebrarían fatal y necesariamentel. Pero ni yo he permitido tal posibilidad, ni ellos han caído víctimas de esa profetizada quiebra".

Por su parte, Walter Eucken, en su libro "Fundamentos de una política económica" escribe un concepto que confirma la observación de Erhard: según él, "La política económica del laissez faire' se basó originalmente en el supuesto de la existencia de una abundante concurrencia... Pero se puso de manifiesto que muchas veces surgían otras formas de mercado, ya que esta política económica ofrecía además libertad para asociarse y eliminar la concurrencia... Desde luego, es exacto que la política proteccionista, por ejemplo, la política arance-

laria, fomentó intensamente la formación de monopolios y oligopolios. Pero ya anteriormente existían cárteles en los ferrocarriles, las fábricas de cemento, de maquinarias o fundiciones que abastecían un mercado local".

Estas opiniones de dos liberales tan prestigiosos despejan cualquier duda acerca de la firmeza con que los nuevos liberales han rechazado la indiferencia a ultranza que en la esfera de la política económica rehabilitó con tanta convicción el ideal manchesteriano. Mucho ayuda a comprender el problema la claridad con que Wilhelm Röpke se ha referido a dos clases de intervencionismo, por él calificadas de conformes con la esencia de la economía de mercado, y disconformes u opuestas a su funcionamiento sin interferencias.

"No aceptamos, escribe el sabio economista alemán, que se nos coloque ante la alternativa 'laissez faire' y economía planificada. No hay solamente dos posibilidades sino tres, a saber: 'laissez faire', intervención estatal conforme -o economía de mercado- y el intervencionismo estatal disconforme, o economía centralmente planificada.

Para hallar confirmado en la experiencia histórica el pensamiento de Röpke, sólo necesitamos ver lo que ocurre en las relaciones cotidianas del orden social. El Estado indiferente pudo ser una realidad en épocas menos conflictivas que la nuestra. Hoy, se necesita que la mano invisible de Smith ceda su lugar a una enérgica mano visible, utilizada para corregir muchos extravíos que la prescindencia convierte en escollos insalvables contra el buen comportamiento social.

Un convencimiento de esta índole debió haber sugerido a Antoine Pinay la siguiente observación, teñida de sentido común: "No hay dudas de que el liberalismo puro del siglo XIX está hoy totalmente superado, en la teoría y en los hechos. El liberalismo clásico era un sistema optimista, fundado en la creencia de una armonía natural de los intereses... La experiencia, tanto como el progreso del análisis económico, nos han mostrado el carácter ilusorio de esa armonía natural... El sistema económico al cual se referían los padres de la economía moderna pudo convenir en un período bien definido de la evolución de la técnica, el de la industria naciente del siglo pa-

sado... Al colectivismo -con su secuela de conflictos artificiales- hay que oponer el liberalismo, siempre que se trate de un liberalismo renovado, adaptado a la economía del siglo XX".

Cuando Erhard, en la página 209 de su libro "Bienestar para todos", aborda el tema del ideal manchesteriano, destila la misma claridad de expresión del eminente grupo de pensadores que lo acompañó en la Sociedad Mont Pelerin. He aquí sus palabras: "...estoy en contra de esos críticos que dicen que el uso de la psicología moderna como instrumento de la política económica actual es inconciliable con los criterios de una economía de mercado al estilo clásico. Tal manera de pensar, a mi ver, se remonta a un liberalismo manchesteriano francamente rancio... Yo, en principio, defiendo una opinión totalmente diferente. Un Estado moderno y responsable no puede permitirse que se le relegue otra vez al papel del vigilante nocturno. Esa malentendida libertad es, precisamente, la que ha enterrado la libertad auténtica y el orden liberal bienhechor".

Por si no bastaran estos testimonios tan concluyentes de voceros cuya autoridad nadie pone en tela de juicio, incluyo, como lapidario epílogo de estas reflexiones, el concepto que Hayek, Premio Nobel de Economía y discípulo aventajado de von Mises, ha escrito en la página 18 de su libro "Camino de servidumbre": "Nada hay en los principios del liberalismo que hagan de él un credo estacionario... El principio fundamental, según el cual en la ordenación de nuestros asuntos debemos hacer todo el uso posible de las fuerzas espontáneas de la sociedad, y recurrir lo menos posible a la coerción, permite una infinita variedad de aplicaciones... Probablemente nada ha hecho tanto daño a la causa liberal como la insensata insistencia de algunos liberales en ciertas toscas reglas rutinarias, sobre todo el principio del "laissez faire".

¿Qué explicación tiene este desahucio de la fase inicial de un sistema que produjo un progreso extraordinario, incluso en el cuestionado período manchesteriano?. Han variado diametralmente las circunstancias históricas. En el Siglo de las Luces pudo justificarse que el Estado adoptára una actitud prescindente, cuya contrapartida era un afianzamiento co-

losal de las libertades individuales. En el nuestro han florecido fuerzas y situaciones que dan otro contorno fundamentalmente distinto a esa realidad.

¿Se puede hoy negar a los gremios la facultad de organizarse colectivamente, a sabiendas de que su poderío los habilita para paralizar el orden social con sus planteos y exigencias, que exceden el razonable margen de flexibilidad implícito en las premisas que le dan vida?.

La pregunta que hoy flota en muchos espíritus imparciales puede ser así resumida: ¿Estará en condiciones un gobierno que encarece la superioridad de la libertad económica sobre el dirigismo y la planificación, de consolidar la buena doctrina sin cancelar previamente los privilegios y las prebendas que una legislación desafortunada concedió a los gremios hace medio siglo, cuando hizo reposar la política en la actuación de ese extravío que es el partido de clase?

La solución para este problema no debe ser buscada en la esfera ya desactualizada del dirigismo planificador ni del antiestatismo a ultranza, latente en los primitivos ideales del liberalismo manchesteriano. Poner el Estado al servicio del afianzamiento de las libertades individuales, como lo hicieron en Alemania de Bonn y en las propias naciones que en Oriente han alcanzado en el último medio siglo un crecimiento admirable, es la más efectiva manera de aprovechar en beneficio del bien común el enorme caudal de energías que ha venido exhibiendo un capitalismo renovado. A este perfeccionamiento de la buena doctrina, debe sumarse, como hecho alentador, la certidumbre de que en la vereda de enfrente de nuestros ideales la capitulación del antisistema inflacionario-intervencionista es prácticamente total. La evolución que ha venido experimentando el mundo contemporáneo pone de manifiesto que las luces han comenzado a disipar las tinieblas que en la primera mitad del siglo XX oscurecieron el horizonte de la tradición liberal, sobre la cual hizo reposar el mundo libre las instituciones más perfectas que ha conocido la historia.

## **EL EXCEDENTE DEL INVENTOR\***

Por el Dr. César A. Bunge Académico de número

#### I Introducción

"La vida es continuidad, invención" Ilya Prigogine!

Si se acepta que el proceso económico tiene como sustento la obtención de un excedente que es distribuido entre productores y consumidores de bienes y servicios, resulta de interés analizar una de las causas por las que se origina dicho excedente y se lo mantiene o acrecienta: la invención. Ya he destacado en otra ocasión que, en mi concepto, en esa perpetua y constante búsqueda del excedente por productores y consumidores, se encuentra el significado mismo del valor económico, y que la puja en el mercado concluye en su reparto entre uno y otro de estos sectores. En otras palabras: Excedente Total = Excedente del Productor más Excedente del Consumidor  $(E = Ep + Ec)_2$ .

No lo entendieron así los economistas clásicos y neoclásicos para los cuales el paradigma de la economía consiste en la transferencia plena del excedente resultante, si lo hubiere, al consumidor. Teóricamente el productor no encajaba como excedentario en el ámbito correcto de pleno equilibrio económico de bienes y factores en competencia perfecta.

្រៅខែក្រាស្រ

<sup>\*</sup> Conferencia pronunciada en la sesión pública del 21 de octubre de 1992.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Hya Prigogine, "Tan sólo una ilusión", Una exploración del caos al orden, Tusquets Editores, 2da. ed. Bs. As. 1988, p. 74

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> César A. Bunge, "El valor del excedente", Academia Nacional de Ciencias Económicas. Bs. As. 1988

Sólo en circunstancias totales o parciales de desequilibrio o en las de competencia imperfecta o monopolio, podía darse la situación de un saldo superavitario a favor del productor. Ricardo admitía, como excepción, una renta para el propietario de tierras más fértiles que las marginales que fijaban el precio agrícola, y Marshall dió cuño, con el término "cuasi-renta", a las ventajas transitorias similares determinadas por maquinarias y equipos en los procesos de producción industrial. Dado el destino final asignado al excedente, pudo afirmar categóricamente von Mises:

"El empresario en su capacidad empresarial está siempre sometido a la plena supremacía de los consumidores. Es diferente lo que sucede con los dueños de bienes y servicios vendibles y de factores de producción y, por supuesto, con los empresarios como propietarios de tales bienes y factores. Bajo ciertas condiciones ellos se encuentran mejor colocados mediante la restricción de la oferta y así venden a un precio más alto por unidad. El precio de este modo determinado, el precio de monopolio, se halla en infracción respecto de la supremacía del consumidor y de la democracia del mercado."

La realidad es que si bien el consumidor busca maximizar su participación en el excedente, sólo por rara excepción (casos de competencia perfecta con costos uniformes de los productores), logra apropiarse de la totalidad del sobrante. Tal situación es no solamente poco común sino que además contraría el funcionamiento normal de la economía y, como veremos luego, no coincide con los intereses y conveniencias de la comunidad.

Schumpeter en su Teoría del Desenvolvimiento Económico entendió claramente que el excedente, en una situación dinámica, se reparte entre productores y consumidores. Sólo que porque no podía disentir totalmente con las teorías estáticas de equilibrio mecánico prevalecientes entonces, estableció un patrón de competencia perfecta (su "corriente circular") como base, de la que el empresario innovador se apartaba para

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup>L, von Mises, "Human Action, A treatise on economics" Yale Univ. Press, New Haven, 1949, p. 355

atrapar transitoriamente sobrantes, para que luego la competencia, mediante imitación, mejora o substitución, provocara gradualmente un nuevo equilibrio carente totalmente de excedentes<sup>4</sup>.

Si uno añade a esta enunciación, la teoría marxista de la plusvalía y el análisis que su autor hace de la economía de mercado en la que la tasa de beneficio se iguala a través de la competencia, se comprende que todas las doctrinas convergen en considerar inapropiada la ganancia o excedente empresarial por encima de los costos de producción (incluídos en los mismos los sueldos del empresario y un remanente como "ganancia normal" para cubrir el interés del capital propio). Para ellos los excedentes superavitarios del productor son, en general, resultantes del mal o defectuoso funcionamiento del mercado. El comentario citado de von Mises es revelador sobre el particular. De ahí la casí peyorativa calificación como contraria al bien público atribuída criticamente a los beneficiarios de excedentes mayores que los "normales", sean éstos producto de la coyuntura, de la habilidad empresarial, de adelantos tecnológicos, del propio funcionamiento del mercado, o de una combinación de todos ellos. Esta categorización de tales ganancias como de despojo al consumidor, ha tenido sin duda significativas consecuencias negativas en el concepto que el empresario exitoso merece a la sociedad. No es infrecuente que su imagen se aproxime más a la del villano que a la del héroe de una epopeya innovadora beneficiosa para el común.

El proceso productivo que está basado en la constante e ininterrumpida búsqueda del sobrante por encima de los costos (abarcando todos los factores de producción y demás rubros empresariales), origina siempre un valor económico que sin el excedente, carece de sentido. Este excedente como fruto del progreso técnico y de la habilidad empresarial, tiene desde luego por destinatario último al consumidor. Pero tal "causafin" no excluye su reparto con el productor, como en los he-

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> J.A. Schumpeter, "Teoría del Desenvolvimiento Económico", Fondo de Cultura Económica, México, 3a. Ed. española, 1957

chos ha ocurrido en todas las épocas, cualquiera fuere el sistema y el grado de evolución de la economía.

La actitud del empresario que procura constantemente maximizar sus beneficios, explica algo que se esconde de alguna manera en el esfuerzo respectivo: la innovación. Es esta una posición de búsqueda permanente de medidas para bajar los costos y acrecentar el excedente. Lleva de por sí a un proceso dinámico de cambio. Si se piensa que el trabajo del empresario comprende a la innovación como parte de un todo que es el producto que elabora, o el servicio que presta, puede uno imaginar una estructura empresarial que incluya como partes invariantes: innovación, inversión, racionalización y organización. La innovación a su vez abarca al invento propiamente dicho, que por definición se refiere a la creación humana de una cosa nueva hasta entonces inexistente, o de la mejora o perfeccionamiento de cosas ya conocidas mediante nuevos procesos y sistemas de aplicación en las actividades productivas. Pero la innovación como tal es mucho más amplia que el invento. Responde en los hechos a muy diversas creaciones que van desde la simple presentación y el diseño de un producto, hasta perfeccionados sistemas de ventas, al ordenamiento de la producción fabril, a mejoras en la organización de la empresa, etc. Y son el ingenio y la capacidad creadora del hombre los que las hacen posibles. Pero corresponde siempre al dirigente empresario llevarlas a la práctica y hacer económica su aplicación. Se vale tanto de lo ya conocido, como de nuevos métodos y de la invención propiamente dicha. La enunciación de los medios disponibles al efecto es muy vasta, pero podemos destacar entre otros los siguientes: a) adelantos y descubrimientos de la ciencia pura; b) educación universitaria especializada en dirección de empresas e ingeniería industrial; c) libros, publicaciones técnicas y revistas especializadas; d) contratación de trabajos a expertos en los diversos campos vinculados a la actividad de la empresa; e) transferencia de los conocimientos necesarios para poner en marcha nuevos equipos y maquinaria; f) selección y entrenamiento de personal para la aplicación de nuevas técnicas, sistemas y procesos; g) la utilización de acuerdos de licencias de transmisión de conocimientos técnicos ("know how") y; h) la racionalización de la organización administrativa, de los procesos fabriles y de modernas técnicas de control de calidad y mercadeo. Por supuesto, a esta lista debe añadirse la realización de trabajos de Investigación y Desarrollo, los adelantos tecnológicos, la obtención directa de patentes, y la contratación de licencias o adquisición de patentes de invención.

Pero lo más relevante aquí es que empresa e innovación tecnológica van de la mano. No se puede concebir la una sin la otra. Por eso se ligan de tal manera que Schumpeter, dada la posibilidad que él admitía de un empresario carente de la cualidad señalada, los separaba. Los verdaderos empresarios son los que producen los cambios a través de todas las combinaciones posibles. Rompen el equilibrio de la corriente circular, pues "pertenecen a un tipo especial" cuya conducta determina: Primero "la oposición entre dos procesos reales: la corriente circular, o la tendencia al equilibrio, de un lado, y una alteración de los canales de la rutina económica, o de los datos económicos que resultan del propio sistema, de otro. En segundo lugar, la oposición de dos aparatos teóricos, la estática y la dinámica. En tercer lugar, la oposición entre dos tipos de conducta, que podemos representar, siguiendo a la realidad, por dos tipos de individuos: los simples gerentes y los empresarios". La economía reconoce realmente, a nuestro juicio, una sola clase de empresario y éste es el que se encuentra permanentemente en lucha para reducir los costos y aumentar los beneficios. Los demás pueden tener otras funciones, pero jamás serán empresarios. De ahí la tremenda importancia que reviste su principal rol protagónico en la economía.

Es que se puede afirmar que la innovación es parte necesaria, aunque por supuesto no suficiente, del desarrollo económico. Y además, que constituye un atributo esencial de la naturaleza del hombre. Así lo afirma el Premio Nobel de Química Ilya Prigogine, quien siguiendo a Bergson considera a la vida parte de un proceso siempre cambiante. Al citar las

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup>J.A. Schumpeter, op.cit., p. 92

palabras del filósofo "La vida progresa y crea"<sup>6</sup>, las resume en la frase que encabeza este capítulo. Estimo que dicha sentencia abarca todo el sentido ecuménico de la innovación económica.

Pero lo que importa en este prefacio es poner de relieve que el empresario, aunque aprovecha técnicas ideadas por terceros, es el verdadero innovador del proceso productivo. Los cambios y nuevas combinaciones que introduce para bajar los costos, tienen una influencia fundamental para la obtención de los excedentes. Pero para su debida comprensión debemos enmarcar al proceso productivo en una estructura en la que la totalidad corresponde al producto o servicio, y en la que una de sus partes más influyentes la constituye la innovación. Las demás partes de este todo serían el capital, el trabajo y la coordinación, organización y racionalización empresaria. En la permanente interacción de cada una de estas partes del todo, sobre las que actúa el dirigente o líder del negocio como un director de orquesta, se logra el progreso y la mejora de las condiciones y calidad de vida de la población.

En buena medida, la innovación por su importancia para prevalecer en la competencia, constituye un secreto bien guardado por el empresario. Este secreto se encuentra protegido, en grado diverso, por leyes penales y civiles, cuyas normas hacen a reglas de juego aceptadas universalmente. El innovador tiene derecho a su creación, y quien lo despoja se ha apropiado ilegítimamente de un bien ajeno. El invento que es una de las diversas formas de la innovación- es generalmente protegido por un régimen excluyente, pero temporario, de monopolio legal. Además de las leyes de patentes rigen mundialmente las de protección a la propiedad intelectual que amparan algunos aspectos importantes de la innovación. Tanto el monopolio legal de la patente, como los diversos métodos de defensa de la propiedad intelectual, han sido muchas veces cuestionados como carentes de justificación económica. Centraré mi exposición en el régimen de patentes

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup>H. Bergson, "L'évolution créatice", en Oeuvres, Edition Centenaire, PUP, Paris 1970, p. 538

de invención, sin dejar de considerar, implícitamente, a los demás mecanismos de protección de las innovaciones tecnológicas. Todo ello dirigido a esclarecer desde el punto de vista económico, la razonabilidad o no del monopolio legal mencionado, y de las demás defensas o restricciones establecidas en favor de la innovación empresarial. Es que el caso extremo de la patente cubre como si fuera un paraguas intelectual, a todas las demás disposiciónes legales de protección a la innovación. Así como el todo contiene a la parte, lo más contiene a lo menos.

Estimo conveniente mencionar en esta introducción, las distintas calidades de la invención patentable y alguna de sus características. Es importante distinguir entre invención originaria y derivada. Cuando la invención originaria es de un nuevo producto, sea este un bien de consumo o una maquinaria o equipo, el proceso de su elaboración y lanzamiento al mercado, requiere de un largo período de maduración, en el que la creación de la demanda del producto es sólo parte de una dura, costosa y difícil labor de manufactura y organización empresarial. La economía de medios al fin perseguido exige gran pericia que sólo las expectativas de cuantiosos excedentes pueden justificar. Distinto es el caso de la invención patentable derivada o de la nueva que no introduce una modificación que cambie substancialmente un bien existente. En tal caso, ya la demanda para dicho producto existe, y su promoción y venta no requieren un despliegue tan importante debido a la innovación, sobre todo cuando sus ventajas son manifiestas, como sucede frecuentemente. La búsqueda de innovaciones derivadas es promovida intensamente porque permite en muchos casos ampliar indirectamente el privilegio del monopolio por períodos adicionales al concedido al invento original. Por otra parte, dada la amplitud que se da a la innovación patentable que exige para su concreción, novedad basada en una actividad inventiva y aplicación industrial, no es rara la aprobación de patentes de productos decididamente triviales y sin trascendencia social relevante.

Otro aspecto que debo incluir en este prefacio, es la profunda transformación ocurrida en cuanto a las fuentes de los

inventos. Al igual que en períodos anteriores, durante casi todo el siglo XIX, aún en plena revolución industrial, el inventor era generalmente un individuo dotado de gran talento creativo que se hacía empresario o se mantenía independiente de las eventuales empresas productoras. Todavía en los albores de este siglo, los casos de Daimler, Ford, Edison y Marconi son dignos de mención. Poco a poco, su lugar predominante fue absorbido por las grandes sociedades anónimas, cuyos departamentos de Investigación y Desarrollo (I y D), no sólo han convertido al inventor en un engranaje que lo incluye como dependiente dentro de la organización, sino que han transformado modo y forma de llevar adelante y perfeccionar las innovaciones. Estos departamentos son verdaderas usinas de innovación, o empresas singulares de creación dentro de las empresas. Su existencia se ha convertido en parte esencial de la organización de las grandes corporaciones. Por cierto, todavía quedan casos de importantes inventos individuales, como los que dieron lugar a las transformaciones electrónicas que se originaron en Silicon Valley en California. Pero estos casos, son la excepción que confirma la regla de la prevalencia abrumadora de los departamentos de I y D como fuentes principales de la innovación y del invento, patentado o no. Cabe agregar que el progreso de ciencia y técnica se vincula asimismo en forma importante cada vez más, a la acción de gobiernos, fundaciones, universidades y otras instituciones de bien público, los cuáles muchas veces sin cargo, divulgan sus descubrimientos a la comunidad. Con su gestión de distribución del conocimiento técnico, que constituye una verdadera externalidad positiva para la actividad empresarial, favorecen el cambio tecnológico.

### II La opinión de los economistas

Fritz Machlup en su extenso trabajo para un subcomité del Comité Judicial del Senado de los Estados Unidos, denominado "An Economic Review of the Patent System", clasifica las doctrinas relativas al fundamento atribuido a las patentes de invención, en los siguientes cuatro grupos: 1º Tesis del derecho natural a la propiedad de la invención; 2° La de la retribución por monopolio ("Reward-by-monopoly"); 3° Del incentivo de las ganancias monopólicas ("Monopoly-profitincentive"), y 4° La de la permuta de secretos por monopolio ("Exchange-for-secrets")<sup>7</sup>.

La teoría del derecho natural de propiedad sobre los inventos fue consagrada por la Asamblea Constituyente de Francia en su ley de patentes de 1791 y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Nuestra Constitución adopta esta misma doctrina en un párrafo de su art.17 que dice: "Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que le acuerda la ley". Respecto de este enfoque muchos destacan la circunstancia de que si fuera efectivamente un derecho de propiedad, no tendría por qué ser limitado en el tiempo y su uso condicionado como lo hacen las leyes de patentes y de propiedad intelectual. Pero la opinión contraria más original corresponde a von Mises quien destaca que la característica de la creación mental que determina la innovación es la de su "inexhaustibilidad", la que por consiguiente no es escasa. Por lo que "aquellas consideraciones que resultan en el establecimiento de la institución de la propiedad privada de bienes económicos no se refieren a la misma". En otras palabras las ideas no reconocen derecho de propiedad y son de libre apropiación. Von Mises admite que un inventor o escritor se hallaría en una posición similar a la del empresario en un mundo que no reconociera patentes ni restricciones, pues en tal caso ellos gozarían, en el mercado, de la ventaja inicial. Pero "tan pronto como el invento o el contenido del manuscrito es públicamente conocido, se convierten en 'bienes libres' y al inventor o autor sólo les queda la gloria". Como se puede apreciar, según el autor en tal caso el invento, como el sol y el aire, se convierten en una externalidad, útil pero gratuita para

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Fritz Machlup, "An Economic Review of the Patent System", Subcommittee on Patents, Trademarks and Copyrights, Judiciary Committee, U.S. Senate, 81st. Congress, 2nd. session, Washington, 1948, p. 21

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> L. v. Mises, op.cit., p.657.

el empresario productor<sup>9</sup>. Nos referiremos nuevamente a esta argumentación más abajo cuando tratemos el trabajo de FIEL denominado "Protección de los Derechos de Propiedad Intelectual".

Un economista francés de gran relieve y de importancia fundamental en lo que se refiere a la teoría del equilibrio estático dentro de un mercado libre, León Walras, condiciona la doctrina de la propiedad de los bienes intelectuales, de la siguiente manera:

"Nuestro análisis muestra que el monopolio se halla en oposición del mejor interés de la sociedad y que el interés del Estado se funda en el interés social. Pero primero el interés debe ceder al derecho, y segundo un interés mayor debe prevalecer sobre otro inferior. Uno puede imaginar un caso en el que un monopolio privado sería correcto, como por ejemplo, si el que manufactura nuestro producto fuera un inventor con completo control de su secreto, que no requiera ni ayuda ni apoyo del Estado. Entonces, ¿es o no su derecho explotar el monopolio? Uno puede sostener, en tal caso, que el industrial tiene el derecho de propiedad de su invención, del cual el producto es su fruto, y que él tiene el derecho de elaborar su producto en las cantidades que desee y de venderlo al precio que se le antoje. En este caso el interés del consumidor debe ceder ante el derecho de propiedad"10. En otras palabras hay derecho al monopolio, mientras se mantenga el secreto industrial.

La doctrina de la retribución al inventor con el otorgamiento del monopolio temporal de su creación, se basa según Machlup en premiarlo por los servicios que ha prestado a la comunidad. Este premio o retribución es el monopolio temporal que otorga la patente. Se supone que el beneficio recibido por la comunidad es proporcional a la retribución concedida. Esta doctrina es la que mayormente apoyaron los economistas ingleses para quienes la patente es un privilegio que no está basado en el derecho de propiedad. Admitían, sin embar-

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup>L. v. Mises, op.cit., p.657

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup>Leon Walras, "Estudes D'économie politique appliquée", Lausanne, 2da. Ed., 1936, pp. 201-202, citado por Machlup, op.cit. pp. 25-26

go, que constituye una manera justa de retribuir al inventor por sus esfuerzos, riesgos y gastos en favor de la sociedad. Adam Smith era de esta opinión. Por su parte para John Stuart Mill no debía extenderse la condenación del monopolio a las patentes de invención. Sin embargo, esta tesis de la debida compensación mediante la patente al inventor, fue rechazada por algunos otros que sostuvieron que el creador se ve en realidad adecuadamente compensado por la ventaja de la explotación anticipada de la novedad. Y si ello no se considerare suficiente y hubiere que retribuirlo adicionalmente, el monopolio de la patente es el peor y menos adecuado modo de hacerlo; un sistema de premios y subsidios a los inventores podría en tal caso serles atribuido. Esta opinión fue compartida por la mayoría de los cameralistas alemanes. Debe señalarse respecto de la tesis de la retribución que la misma es combatida por todos los economistas que ven un mal mayor en el monopolio, mal que debe ser evitado a toda costa. Friedrich Hayek, al igual que Arthur R. Burns, señala que lo único que se ha logrado mediante esta retribución legal a la invención, es perder de vista la necesidad económica de favorecer la competencia, al extremo de destruirla en algunas instancias. A lo que Machlup llega a agregar que el argumento de la retribución del monopolio se encuentra totalmente ausente de la literatura económica moderna. Cabe agregar que para muchos de estos autores (incluyendo a Kahn y Polanyi), la invención es un hecho acumulativo, y que por consiguiente ninguno individualmente puede atribuirse la paternalidad de su creación<sup>11</sup>,

El enfoque del incentivo para promover la invención que sustenta el tercer grupo de Machlup, se hace cargo y acepta la anterior crítica, pero añade que la esperanza de una "justa compensación" vía subsidio o premio puede ser útil como incentivo, pero que la misma no constituiría en la mayoría de los casos suficiente atractivo. De ahí que "las expectativas de ganancias conectadas con el monopolio de la patente, puede inducir al talento inventivo a emplear sus esfuerzos, y a ca-

<sup>11</sup> F. Machlup, op.cit. p.29

pitalistas emprendedores a arriesgar su dinero, en investigación, experimentación, desarrollo, y en establecer plantas de avanzada; los beneficios esperados del monopolio tendrán que ser un múltiplo de los gastos incurridos, desde que pocos querrán arriesgar sus respectivas inversiones, a menos de tener una buena chance de lograr un retorno mayor del previsto"<sup>12</sup>.

Esta es la tesis del economista alemán Friedrich List, y Machlup señala que su mejor expositor fue el Presidente Abraham Lincoln quien habría expresado que el sistema de patentes "añade el combustible del interés al fuego del genio". Las críticas a esta doctrina se centran en los mismos argumentos ya citados en cuanto a la suficiencia de la ventaja de entrar primero al mercado y a la muy mala asignación de recursos que produce el monopolio. Cabe agregar la argumentación de que si el incentivo-ganancia de monopolio fuere realmente efectivo, podría determinar una orientación inadecuada de los propios esfuerzos de investigación y desarrollo hacia innovaciones que se suponen más productivas patentes mediante, abandonando otros campos aún más significativos, pero de menores posibilidades de obtener la aludida protección. Para esta corriente el costo social marginal del régimen de patentes, es mayor que su beneficio social marginal, por lo que no se justifica la adopción del sistema.

El problema que aborda el cuarto grupo de Machlup (permuta de secreto por patente) es, según sus palabras, no de si se producirán suficientes nuevas invenciones sin el incentivo de la ganancia del monopolio, sino el de que las mismas se mantendrían secretas y que la sociedad puede obtener un substancial beneficio social por su divulgación, mediante la sola oferta de la protección de la patente en permuta por la publicidad de la novedad. Las objeciones a este argumento destacan que en el mejor de los casos se gana muy poco con el trueque, que siempre hay reticencia en la información que se transmite para lograr la patente, que mientras se investiga, hay secreto total y que si no existiera el régimen de pa-

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Friedrich List, "The National System of Political Economy" (1st. German Edition), Londres 1885, p. 307, citado per Machlup op.cit. p. 21

tente, se obtendría en realidad una más pronta y efectiva divulgación de las invenciones. En ello, la enorme capacidad de imitación y substitución del empresario competidor se da por descontada.

Resulta conveniente incluir en forma destacada aquí, la consideración de Irving Fisher que los gastos corporativos de I v D, son atribuibles a costos fijos. A lo que agrega Machlun: "Lo que realmente importa es la diferencia entre costos variables y fijos. Desde que los costos gastados en tareas de I y D que conducen a una nueva invención, son independientes del uso que después se efectúe de la nueva técnica inventada, no cuesta nada usarla más intensamente. Esto quiere decir que el 'costo marginal de usar la nueva invención' es igual a cero... A medida que se producen mayores cantidades utilizándola, habrá una gran cantidad de costos variables incurridos en su producción -por trabajo, materiales y por desgaste de las máquinas- pero no por el costo de la invención original"<sup>13</sup>. Coincide en cierto modo esta tesis con la de bien libre de von Mises sobre la "inexhaustibilidad" de las ideas innovadoras, a la que nos referimos previamente. El mismo fundamento sustenta la posición de FIEL sobre la justificación económica de la patente. Su punto de vista acerca del carácter de bien libre del nuevo conocimiento es que el mismo no se desgasta con su consumo, por lo que puede "ser usado muchas veces y en forma simultánea". Pero como dinámicamente en la producción de un invento se erogan recursos escasos, se debe atender a esta situación y no solamente a la estática de bien libre. Con lo que la patente se justifica como trueque o "trade-off" entre las eficiencias estáticas y dinámicas. Dice: "El libre acceso implica que el beneficio de que cualquiera puede utilizar las innovaciones gratuitamente (eficiencia estática), e impone el caso de desestimular el desarrollo de nuevas ideas conduciendo a una subinversión en estas actividades (eficiencia dinámica)"14. Se puede incluir a esta

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Irving Fischer, "Elementary Principles of Economics", 1912, p. 307, citado por Machlup, op.cit. p. 37, Comentario de Machlup p. 59

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> FIEL, "Protección de los Derechos de Propiedad Intelectual", Ediciones Manatial, Bs. As. 1990, pp. 12 y 13

opinión entre las que Machlup agrupa bajo "Incentivo para promover la invención". Conviene poner de relieve aquí que quienes adoptan la teoría de que las innovaciones una vez divulgadas, son por naturaleza bienes libres pasibles de apropiación por cualquiera, aceptan simultáneamente que si tales innovaciones se mantienen secretas, son entonces de propiedad exclusiva de quienes las poseen. Este enfoque justifica el "trade-off" de monopolio por divulgación, el cuarto grupo de Machlup. Si la legislación universal protege severamente el secreto industrial o comercial, puede entonces afirmarse que las ideas son ciertamente no apropiables libremente, por lo menos en determinadas circunstancias. Y que no son bienes libres plenamente, mientras algo de la innovación permanezca oculto o sea de difícil acceso. De ahí la relevancia del trueque "monopolio por secreto", y de la duración limitada y demás condiciones que se imponen a la patente. Respecto de este último punto, el estudio de FIEL es muy completo y no creo necesario extender este trabajo con otras consideraciones sobre el particular. Estimo sí conveniente señalar al pasar que, dentro de este pensamiento, no existe justificativo alguno de importancia para la implantación del régimen de licencias obligatorias. Ellas derivan de la idea, equivocada sin duda, de un posible abuso en el goce del monopolio de la patente. Si este se concede, se lo debe aceptar al igual que para la propiedad privada, en toda su amplitud y consecuencias. No debe olvidarse que, junto al derecho de propiedad, existe la institución de la expropiación por causa de utilidad pública.

Podría seguir analizando, dentro de este marco, otras opiniones a favor y en contra del monopolio de la patente de invención, pero creo que lo más importante a destacar a esta altura respecto de los economistas, es que en todos los casos se parte del hecho de que un monopolio, por significativo què sea el sustento que se le de, no se encontraría económicamente justificado dada la inadecuada asignación de recursos que provoca, como cualquier restricción similar a la libre competencia. No obstante, se acepta mayoritariamente la protección monopólica del invento, porque sin patente el progreso técnico no sería alcanzado en igual medida, y además la divulga-

ción de las innovaciones respectivas se vería perjudicada. Las opiniones que hemos indicado para apoyarlas son pues más de carácter político que económico. Pero todos los economistas, modernos o no, admiten simultáneamente que de todos modos existe un lapso en el que, aún sin el régimen de patente, los empresarios que explotan una invención tienen a su favor la ventaja de iniciar anticipadamente su introducción en el mercado, gozando en tal caso, de hecho, de condiciones similares a las del monopolio, pero con la protección legal del secreto industrial y comercial. Sólo que el empresario, en tal caso, no tendría la seguridad, como con la patente, del tiempo en que podría mantener tal ventaja.

#### III Costos y beneficios sociales

Para el análisis económico de las innovaciones en la sociedad en su conjunto, se utiliza cada vez más la estimación de sus costos y beneficios sociales, comparándolos con los privados. La introducción de una innovación en una empresa se justifica económicamente, cuando su costo marginal es menor o igual que su valor o beneficio (ingreso neto) marginal. Lógicamente tomando como parámetro no a la empresa sino a la sociedad en su conjunto, se aplica el criterio similar de que es económica para la sociedad aquella innovación cuyo costo incremental social es menor o igual que el beneficio marginal que aporta a la comunidad. Ambas situaciones pueden no coincidir; la discrepancia entre una y otra, puede llegar a ser sideral. Para ilustrar traigamos a colación innovaciones como las de la penicilina, en comparación con las del cigarrillo. En ambos casos hay, o puede haber, innovación, con sus costos y beneficios. En el primero, obviamente habría coincidencia en considerarla justificada, costos mediante, tanto privada como socialmente. En cuanto al cigarrillo pueden haber costos y beneficios marginales privados que justifiquen económicamente las innovaciones, pero sin duda, en estos últimos su valor social sería con seguridad el inverso. Adoptando este enfoque, el de costos y beneficios sociales, el régimen de patentes, ¿es aceptable o conveniente para la comunidad en su conjunto?

Una manera de intentar contestar a esta pregunta, es ponderar cuantitativamente el aporte del cambio tecnológico, al progreso material de la sociedad. El profesor Solow realizó al efecto un estudio sobre el cambio operado en la economía no agrícola de los Estados Unidos, entre 1909 y 1949. Para ello supuso beneficios constantes por economía de escala, y que el capital y el trabajo obtuvieron siempre su valor marginal. El análisis lo llevó a estimar un cambio tecnológico promedio de 1,5% por año. Con esta tasa de cambio, Solow concluye que alrededor del 90% del aumento del ingreso "per capita" del período es atribuible a mejoras tecnológicas<sup>15</sup>.

Edwin Mansfield, al comentar este trabajo, indica que el método empleado excluye datos importantes como la citada economía de escala, la mejor asignación de recursos, cambios en el mix, mejoras en la educación y en la salud. ¿Pero no son todos estos aspectos, salvo el de la economía de escala, parte del proceso mismo de innovación tecnológica? De todos modos, el estudio comentado no deja lugar a duda alguna acerca del mejoramiento material que el cambio tecnológico ha venido aportando a la sociedad. Otros estudios similares lo demuestran claramente. El propio Mansfield, en colaboración con otros economistas, realizó un trabajo en el que hizo un análisis comparativo de costos y beneficios privados y sociales de 16 innovaciones industriales. Del estudio resulta que la tasa de retorno social superó a la privada en 12 casos, y que analizando todas las innovaciones conjuntamente, la tasa de retorno social era del 56% y la privada de sólo el 25%. El trabajo demuestra además que el valor social marginal supera en la muestra salvo en pocos casos, a su costo social marginal. Y que el beneficio social del cambio tecnológico es, en general, superior al que registra el productor privado16.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> A. Solow, "Technical Changes and Aggregate Production Function", Review of Economics and Statistics, 1957, citado por Edwin Mansfield, "Intelectual Property Rights in the Next Decade", Univ. Press of America, Lanham, New York, London, 1984, p. 4

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> E. Mansfield y otros, "Social and Private Rates of Return from Industrial Innovations", Quarterly Journal of Economics, May 1977, p. 7

Debe destacarse que los estudios citados, no los únicos por cierto, toman como base la innovación y no la patente. Machlup sostiene que la patente por sí misma no tiene valor alguno, porque "el derecho de una persona de excluir a otros de hacer algo, no es un activo social, y de nuevo, el derecho de alguno de impedir a los demás de usar su invención, no se debe confundir con la invención misma. Confundir una invención importante con la patente que previene a la gente que la use, es como confundir un puente importante con la casilla de peaje, que lo cierra a muchos que quisieran usarlo. Ninguna estadística de riqueza nacional, podría incluir la 'propiedad de patente' (doméstica)"17. Lo que dice Machlup es simplemente que no debe confundirse la propiedad con su título. Pero el hecho que no se activen las patentes, no impide que en virtud de ella existan ingresos que les sean imputables, tanto por el valor propio de la innovación como por los que produce el mismo monopolio de la patente.

No puedo dejar de mencionar aquí en cuanto al costo social del cambio tecnológico, todo el cúmulo de opiniones, negativas muchas y otras de advertencia y alarma, que tal cambio puede originar al ambiente que nos rodea. La creciente presión de los movimientos ecologistas es testimonio de esta preocupación. En algunos casos se llega al extremo de condenar al propio progreso técnico tal cual está concebido actualmente. Un neomalthusianismo claro surge de quienes ven en el creciente uso de energía que el cambio origina, un irreversible agotamiento de fuentes alternativas, sin perspectivas posibles de solución. Y ello como consecuencia del segundo principio de la termodinámica, el que en un sistema cerrado implica por transformación, la pérdida de alternativas viables, al dispersarse la energia por entropía positiva en un creciente caos. En el artículo de nuestro Presidente Profesor Vázquez-Presedo "Sobre una Clase de Aplicaciones del Concepto Teórico-Formal de Entropía", explica este principio de la siguiente manera: "El segundo principio implica que 'es imposible llevar a cabo la conversión de calor en trabajo en forma contínua

<sup>17</sup> F. Machlup, Op.cit. p. 55

sin producir cambios en alguna parte del sistema', o bien 'que todos los procesos naturales o espontáneos, es decir, todas las transformaciones que se producen sin interferencia externa, son de carácter irreversible"18. Como nuestro sistema sería un sistema cerrado en cuanto a energía, su mayor uso llevaría inexorablemente a que su recíproca, la entropía positiva, se aproximare cada vez más a su límite máximo con la consiguiente disipación de fuentes alternativas<sup>19</sup>. De ahí la existencia de movimientos ecologistas contrarios al progreso mismo, por lo menos tal como se lo conoce actualmente y que reclaman una orientación distinta en cuanto al cambio tecnológico. Los más pesimistas propugnan, inclusive, un retorno a formas más primitivas de organización social. Una declaración de cerca de 100 premios Nobel en la cumbre ecológica de Río de Janeiro, destacó la necesidad de contrarrestar estos movimientos negativos con más ciencia y técnica, y en un reciente artículo aparecido en La Nación bajo el título "El Lobby de los Tecnófobos", Alvin y Heidy Toffler destacan la enorme transformación positiva que, aún dentro del contexto actual, puede aparejar el nuevo ordenamiento productivo y social que ellos proponen bajo la denominación de "La Tercera Ola"20.

Lo expresado acerca de las preocupaciones ecologistas, lleva naturalmente a la reflexión de la gran dificultad de medición del costo social de las innovaciones, y a la necesidad de una contínua revisión de las técnicas y metas que se postulen para el futuro.

#### IV El monopolio del inventor

Hemos visto que prácticamente todos los economistas aceptan, como no podría ser de otra manera, la propiedad exclusiva de la innovación mientras ésta pueda ser conservada en secreto por el empresario que la utiliza. También casi uná-

 <sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Vázquez Presedo, "Sobre una clase de aplicaciones del concepto teórico-formal de entropia", Revista de la Unión Matemática Argentina, Vol. 35, p. 84
 <sup>19</sup> Jeremy Ripkin, "Entropy, into the greenhouse world", Bantam Books, Rev. edition, New York and Toronto, 1989

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Alvin y Heidy Toffler, "El Lobby de los Tecnófobos", La Nación, 25/08/92

nimemente consideran injustificado desde el punto de vista económico, el monopolio legal de la patente, por contrariar la libre competencia, o por ser las ideas un bien libre, o por derivar de un costo fijo no amortizable, o por ser un estímulo innecesario para el progreso tecnológico que, inclusive, puede ser substituido, de considerárselo conveniente, por subsidios directos.

En la realidad, el invento patentado es sólo un caso entre las numerosas innovaciones posibles. Pero en todas las instancias, constituye circunstancialmente el arma más segura para el empresario en su puja por obtener favorables condiciones en el mercado, y prevalecer respecto de la concurrencia. Una mayor o exclusiva participación en el mercado, es la consecuencia que busca el empresario mediante la introducción de toda clase de innovaciones. Por supuesto, éstas se traducen en más abultadas ganancias. Y mientras las novedades sean un secreto del empresario, él es su único beneficiario y puede obtener por su causa excedentes monopólicos extraordinarios, en tanto exista demanda suficiente para su producto a los precios que establezca. Nadie cuestiona la legitimidad de tales excedentes en dichas circunstancias. Como va lo señalamos, Marshall llamó a este tipo de ingreso "cuasi-renta", equiparándolo a la renta de la tierra de mejor calidad en relación con el nivel del precio marginal del mercado. Aunque este autor la refirió a las ventajas ocasionadas por maquinarias y equipos, la denominación quedó para cualquier particularidad, no necesariamente común a la competencia, que arrojare una ganancia o renta adicional por sobre la que el denominaba "normal". Y es "cuasi-renta" y no renta plena por la duración limitada en el tiempo de la vida útil de una máquina<sup>21</sup>.

Otro concepto que debe quedar aclarado es el de que aún en una posición de equilibrio del precio de un producto, en un momento dado y en competencia perfecta, pura e irrestricta, no resulta imposible la "cuasi-renta" por innovación. Por un

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> A. Marshall, "Principles of Economics", The Macmillan Co. Eight Ed., New York, 1948, p. 78

lado, el precio que resulta de la intersección de las curvas de costos y de beneficios o ingresos marginales, no significa necesariamente que todos los costos de producción que concurren se hayan igualado. En el costo promedio habrá algunos que por excepción, aplicando innovaciones en su producción, logren excedentes, para así gozar, a pesar de la competencia perfecta, de una "cuasi-renta" por el menor costo que determina cualquier novedad individual que hayan introducido en el proceso productivo. Pero además, el caso del equilibrio es uno que muy rara vez se logra en el tiempo, razón por la cual estas ganancias se pueden magnificar por las condiciones de permanentes desequilibrios de los pocos mercados en que se puede hablar de competencia perfecta. Nos dice al respecto Schumpeter: "La posición de un estado ideal de equilibrio en el sistema económico, nunca alcanzado, a pesar de la lucha constante por obtenerla (naturalmente en forma inconciente), se altera a causa de la alteración de los datos. Y la teoría carece de armas frente a esta última. Está construída en forma que pueda hacer frente a las consecuencias de tales cambios; dispone de instrumentos especiales para ese objeto (por ejemplo, del instrumento denominado cuasi-renta)<sup>n22</sup>. Se puede apreciar pues que el caso de un equilibrio de precios de competencia perfecta y con costos igualados por la concurrencia, constituye no sólo una excepción a la regla, sino que además, a pesar de la tendencia natural al equilibrio, es altamente improbable. El tiempo, que es sin duda irreversible, registra una sucesión de desequilibrios, sin retorno probable a equilibrios previos.

Pero el mundo económico no se caracteriza por la competencia perfecta, sino por la imperfecta que impera en la casi totalidad de los mercados. En dicho tipo de competencia, la puja por prevalecer es no obstante sumamente fuerte y positiva, aunque sus reglas son distintas a las de la concurrencia perfecta, pero siempre está determinada por la obtención de excedentes que hacen a la esencia misma del progreso económico. Con mercados imperfectos de muchos o pocos vendedo-

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> J.A. Schumpeter, Op.eit. p. 73

res (caso del oligopolio), la o las empresas que marcan el precio procuran por lo general la ventaja de la novedad para mantener su prevalencia. Por ello aparte de la innovación tecnológica, se valen de toda clase de medios (propaganda, información exclusiva, mejor presentación de sus productos, clientela cautiva o favorecida, rebajas especiales, sorteos, ventajas crediticias, etc.). Y de otras formas de competencia, antes que recurrir a un peligroso ajuste de precios que pueda desembocar en las denominadas guerras salvajes (cutthroat competition). Los precios se manejan con mucha prudencia en este tipo de concurrencia. Por supuesto, en la competencia imperfecta, como lo destaca von Mises, la innovación anticipada también confiere excedentes cuantiosos de tipo monopólico, y sus "cuasi-rentas" constituyen el instrumento competitivo más eficaz del empresario. Son ganancias legítimas; aún sin el recurso de la patente, el secreto industrial se halla fuertemente protegido, como ya lo hemos dicho.

Se puede apreciar pues que en la mayor parte de los casos no patentados, la innovación excluye, por un tiempo elástico al menos, la posible imitación de los competidores. El término de la exclusividad monopólica por secreto industrial, es mayor o menor, según fuere la novedad más o menos compleja, o más o menos fácil de copiar. De ahí la existencia de una mayor o menor propensión de buscar la protección del monopolio de la patente. Según cita FIEL "un trabajo reciente de Mansfield (1986) realizado en base a un panel de 100 empresas distribuídas en 12 industrias de los EE.UU., arrojó el resultado que la mayoría de ellas no repara en la protección de la patente en forma esencial para introducir innovaciones. Sólo en dos de estas ramas industriales las patentes eran consideradas fundamentales para el desarrollo de 30% o más de los inventos: la industria química y la industria farmacéutica"23. Y ello por la facilidad de imitación que caracteriza a la producción de estas industrias en contraste con las demás.

Interesa discutir aquí la causa por la cual se considera infundado económicamente el monopolio de la patente. El ar-

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> FIEL, Op.cit. p. 16

gumento más general es que restringe la competencia y sube los precios. Pero hemos visto que toda innovación, incluída la del invento patentable, goza de todos modos, aún sin la patente, de un monopolio natural hasta que la misma sea imitada. Hemos visto también que la legislación protege el secreto industrial, sin que se alcen voces en su contra. Por lo que podemos deducir que la exclusión que se resiste es aquella que, con la patente, desnuda al monopolio de la innovación y le asigna un tiempo determinado. La parte relativa a precios es igual con o sin patente, mientras subsista el secreto. Se trata siempre de "cuasi-rentas".

El razonamiento económico más fuerte en contra de la patente, es aquél de que la nueva idea, una vez divulgada, se convierte en un bien libre. Y que por lo tanto, está fuera de la economía y se halla a disposición de quienes quieran usarlo. Por esta razón, según quienes así opinan, no se justifica económicamente el monopolio legal. Al margen de los dos trucques que se arguyen para contrarrestar dicha tesis (secreto por patente, y eficiencia estática por eficiencia dinámica), creo conveniente destacar que el conocimiento que se adquiere, aún después de divulgado, no es a mi juicio un bien totalmente libre, puesto que requiere pericia para su uso. En otras palabras, no todos pueden usarlo sin pasar por un previo entrenamiento. Y esa capacidad especial es muchas veces de difícil acceso. Debe tenerse en cuenta que las propias empresas pueden también mantener tal capacidad en secreto o con divulgación restringida (contratos de transferencia de tecnología o "know how"), a pesar de tratarse básicamente de inventos ya conocidos. Y que la erosión del invento por imitación no es la única; de igual importancia es su posible obsolescencia por substitución. Hay pues una limitación indefinida en el tiempo en cuanto a su posible uso por terceros. ¿Se puede afirmar entonces que las innovaciones divulgadas son bienes libres inagotables? El propio ingenio humano les pone un límite y lleva su costo marginal por encima de cero, aún sin tener en cuenta los gastos del inventor. Hay pues desgaste, aún cuando contablemente pueda o no ser amortizable, según las circunstancias de cada caso. Pero de todos modos, la patente

puede ser activada en las cuentas de la empresa que la posee, y en general, como invento que genera ingresos, registrable en la contabilidad.

Pero lo más importante desde el punto de vista económico, es que el invento en su aplicación, pasa generalmente por lo menos por tres períodos en los que no trasciende al público como tal. El primero es el de la investigación (salvo el caso de descubrimiento accidental o "serendipity"), el segundo el de su puesta a punto y desarrollo, y el tercero el de preproducción y comercialización. Durante los dos primeros períodos, lo normal es que no haya divulgación alguna y la propiedad de la novedad sea plena. En el tercer paso, debe distinguirse entre el tiempo requerido para colocar los equipos e instalaciones necesarias para la producción, y programar la promoción y venta del mismo para crear o ajustar la demanda, según sea un invento originario o derivado. Finalmente, luego de concluídas estas etapas y todos los trámites administrativos que se requiera, lanzar el producto nuevo o perfeccionado. Los autores son contestes en que este proceso lleva un buen lapso y que la capacidad de imitación por la competencia no llega muchas veces a superar el tiempo del monopolio de becho del invento. En algunos casos, se afirma que los plazos legales del monopolio pueden hasta ser inferiores de los que resultarían del libre juego de los mercados. Si sin protección de patente y durante plazos variables que resultan de las circunstancias, el invento y la innovación son propiedad privada y por tanto, bienes escasos que producen "cuasi-rentas", ¿no resulta acaso justificado económicamente que por ley se fije un plazo de validez a la exclusividad del invento? En otras palabras, ¿es o no económico el uso exclusivo del invento patentado, cuando todo lo que se le acuerda es la garantía de un plazo de uso propio, no excesivo por cierto, similar en cuanto a la exclusividad al que su titular detentaría o podría detentar mientras lo mantiene en secreto? Como no puede ser distinta una situación de la otra la conclusión es obvia: el invento patentable que se divulga, es un bien tan escaso como el invento mantenido en secreto. Y por consiguiente su monopolio está justificado en uno como

en otro caso, al igual que el derecho de propiedad en materia de tierras cuya exclusividad es obvia dentro de nuestro sistema.

Sentado este punto, debo manifestar que si hay industrias como la farmacéutica que requieren mayor protección que la común contra la apropiación por imitación (la cual es aparentemente más fácil que la corriente en otras industrias), ésta se debe acordar en la forma más enérgica posible pues no existe justificativo alguno para legitimarla o facilitarla como sucede actualmente en nuestro país. No quiero extenderme sobre el particular pues no es tema de este trabajo. Pero sí puedo señalar que la seguridad jurídica, sustentada sobre las bases económicas que hemos analizado, debe prevalecer por encima de cualquier otra consideración.

Terminó destacando que el inventor no empresario-productor, recibe su retribución por venta o regalía, en tanto que el que maneja su industria e introduce esta u otras innovaciones, la recibe a través del excedente del productor. Y que este excedente es constantemente repartido con el excedente del consumidor, el que lo recibe a través de mejoras en los precios relativos de los productos que adquiere o en la calidad de los mismos. La evolución constante del proceso de innovación que tan bien explica Schumpeter, y asimilan a la vida misma Bergson y Prigogine, jalonan la historia del progreso económico de la humanidad.

### INTERCAMBIO ACADEMICO INTERNACIONAL

Realizado con la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España, en conmemoración del quingentésimo aniversario del descubrimiento de América.

Este intercambio se organizó sobre la base de la visita a Buenos Aires de los doctores Enrique Fuentes Quintana y Juan Velarde Fuertes y con la visita a Madrid de los doctores Roberto T. Alemann y Enrique J. Reig

## PALABRAS DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DR. VICENTE VÁZQUEZ-PRESEDO

Con motivo de la presentación del señor Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España, en el marco del intercambio académico internacional con dicha Academia.

Señor Embajador de España D. Rafael Pastor Ridruejo; Señor Presidente de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas Dr. Jorge A. Aja Espil;

Señor Presidente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba Dr. Pedro J. Frías;

Señores Académicos;

Señoras y Señores.

La Academia Nacional de Ciencias Económicas se reúne hoy en sesión pública para escuchar la palabra de una eminente personalidad de la madre patria tradicional y de la madre patria grande europea. La ocasión es a todas luces excepcional; ella tiene una historia larga de cinco siglos.

La visita del señor Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de Madrid a esta casa, visita que nos honra particularmente, tiene como marco, además de la alta ocasión señalada, un programa de intercambio entre nuestras dos academias, programa ya iniciado con la reciente conferencia pronunciada en Madrid por nuestro miembro de número el Dr. Roberto T. Alemann el pasado 13 de octubre. El programa ha de continuar con recíprocas visitas del Sr. Tesorero de la Academia de Madrid Dr. Juan Velarde Fuertes y de nuestro Vicepresidente 1º Dr. Enrique J. Reig.

Que el Dr. Enrique Fuentes Quintana ha sido Vicepresidente y Ministro de Economía del gobierno español; que desde esos cargos inspiró los llamados "Pactos de la Moncloa", firmados por todos los partidos políticos con representación parlamentaria en octubre de 1977, es cosa universalmente conocida. También sabemos que recibió, más recientemente, el Premio Príncipe de Asturias en Ciencias Sociales. Estos dos hitos especialmente memorables de su larga carrera son punto de llegada de una actividad variada e incesante en la función pública, en el sector privado en las negociaciones internacionales, en el mundo universitario y académico, en fin.

Nos limitaremos, en su extenso curriculum, a recordar sólo algunos detalles de este último aspecto, el más afín con las dos instituciones aquí representadas. El Dr. Fuentes Quintana es doctor en Ciencias Económicas y doctor en Derecho por la Universidad por Madrid.

En su orientación científica y docente tendría especial importancia su nombramiento, en 1949, como Profesor adjunto de Hacienda Pública y Derecho Fiscal en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad Complutense. Esta materia habría de convertirse para él en un rico campo de especialización que se confirmaría en 1956 al obtener por oposición la cátedra de Economía Política y Hacienda Pública en la Universidad de Valladolid y, dos años más tarde, la de Hacienda Pública y Derecho Fiscal en la Complutense.

Pero no se conformaría el profesor Fuentes Quintana con una especialización demasiado estrecha. Participó en importantes estudios económicos, ayudó a redactar cursos de economía para escuelas especiales y tuvo labor destacada en dos revistas de economía general: la de Economía Política, dirigida por nuestro huésped entre 1954 y 1962 y los Anales de Economía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, entre 1963 y 1970. Esta formación económica general se añadió a su conocimiento empírico extenso de la economía española para convertirlo en un hacendista de enorme prestigio dentro y fuera de su país.

Con semejantes antecedentes a la vista sería nombrado en 1970, Director del Instituto de Estudios Fiscales. La labor de investigación y enseñanza de este instituto se adaptaba bien a la capacidad y a la vocación de su nuevo director. Ellas se verían reflejadas en dos revistas de alta calidad técnica: Hacienda Pública Española y Crónica Tributaria.

La obra docente del Dr. Fuentes Quintana, como Decano de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, como profesor emérito de la misma, como profesor del Colegio Universitario de Estudios Financieros, como profesor titular de la Escuela Diplomática, como Director de los cursos del Doctorado de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, ha dejado un numero muy grande de discípulos que honran a su maestro.

El profesor Fuentes Quintana ha publicado extensamente en su patria y fuera de ella, no sólo sobre los temas fiscales de su actividad especializada, sino también sobre problemas generales de política económica, nacional e internacional, desde el déficit público de Estados Unidos hasta las consecuencias del Tratado de Maastricht. Fue consejero del Banco de España, del Patronato Diego Saavedra Fajardo, Director del Instituto de Economía Sancho de Moncada, del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y del Instituto de Desarrollo Económico dependiente de la Escuela de Administración Pública.

Cedemos la palabra a nuestro ilustre huésped.

# LA HACIENDA PUBLICA ESPAÑOLA Y LA INTEGRACION EUROPEA\*

por el Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España, doctor Enrique Fuentes Quintana

1. Quisiera que mis primeras palabras en este acto fueran las obligadas y sentidas dirigidas a manifestar la satisfacción y agradecimiento con los que comparezco ante la Academia Nacional de Ciencias Económicas de Argentina, Satisfacción por convivir entre colegas y compartir con ellos problemas y posibles soluciones, enriqueciendo así nuestra experiencia como economistas. Satisfacción, también, por ser portador del saludo afectuoso de mis compañeros de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España que han apreciado en cuanto vale la colaboración e intercambio entre nuestros académicos, que hemos iniciado en este curso de 1992-93. A esas palabras de satisfacción quisiera añadir las de agradecimiento a la Academia Nacional de Ciencias Económicas por la acogida que tributó al proyecto que elaboramos el Dr. Enrique Reig y yo para realizar un intercambio de Académicos que permitiera afirmar el principio de una colaboración fructifera entre nuestras dos instituciones. El apoyo solícito a este proyecto por vuestro Académico Presidente, Vicente Vázquez-Presedo, y la ratificación del mismo por el pleno de nuestra Mesa de Gobierno, han hecho posible ya la grata y fructifera presencia del Dr. Alemann en nuestra Real

<sup>\*</sup> Exposición presentada en la sesión pública del 26 de octubre de 1992, en la sede de la Academia Nacional de Ciencias Económicas de la República Argentina.

Academia y la que hoy tengo la fortuna de interpretar. Esperamos en este curso la visita del Dr. Enrique Reig a la que confiamos corresponder, por nuestra parte, con otro representante de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

2. El tema que dará su argumento a mi intervención en esta sesión de trabajo responde a una experiencia vivida por la economía y la hacienda pública españolas. Entre los cambios más destacados que España ha vivido en los 15 años con los que cuenta nuestra democracia, se encuentran, sin duda, los registrados en el campo de los gastos e ingresos de las Administraciones Públicas. Esos cambios han afectado a los papeles desempeñados por el Estado Central, las Comunidades Autónomas (de nueva creación) y los Municipios, alterando las relaciones entre el sector público y el privado de la economía española. Ese comportamiento de nuestras Administraciones Públicas ha discurrido paralelamente al proceso de integración de la economía española en la Comunidad Europea que constituye, sin duda, el origen de los principales cambios y problemas económicos y políticos con los que nos enfrentamos los españoles en esta década del fin del siglo.

Ese comportamiento cambiante de la Hacienda de nuestras Administraciones Públicas y su relación con el proceso de integración europea acotan el campo problemático al que desearía referir mi conferencia de esta tarde. Un campo problemático que puede concretarse en tres preguntas básicas:

- 1º) ¿A qué rasgos fundamentales ha respondido la Hacienda Pública de la democracia española y cuáles son los comportamientos más característicos de los gastos e ingresos de sus Administraciones Públicas)
- 2º) ¿En qué medida ese comportamiento de la Hacienda Pública española facilita o dificulta la integración en Europa y, en especial, el ingreso de España en la U.E.M., dadas las condiciones exigidas para formar parte de lá U.E.M. establecidas por los Acuerdos de Maastricht?
- 3º) ¿A qué líneas de convergencia y armonización debería responder la Hacienda de las Administraciones Públicas españolas para posibilitar su integración en la CE?

Las respuestas sucesivas a esas tres preguntas fundamentales son las que trataré de exponer en mi intervención de esta tarde.

3. Comenzaré sentando la tesis que espero argumentar con fortuna que afirma que la Hacienda Pública de la democracia española ha respondido, desde que en 1975 se inició el proceso de transición hacia la democracia hasta hoy, a cinco rasgos definidos que se registran, también, en la evolución previa de las Haciendas Públicas de los países de la CE desde su nacimiento (1957) hasta la actualidad.

Esos cinco rasgos los preside el que exhibe el comportamiento del gasto público.

El intenso aumento del gasto público lo muestra concluyentemente su creciente participación en el PIB. De 24.9% a que ascendía en 1975, el gasto público ha pasado al 45.1% del PIB en 1991. Participación que está aumentando, de nuevo, en 1992, respondiendo así a las pautas firmes definidas en el pasado.

Ese aumento de participación del gasto público en la etapa 1975-1991 se concreta en 20.2 puntos porcentuales del PIB, aumento excepcional que muy pocas series del comportamiento económico español exhiben en esa etapa y que supera, también, para ese período, al ritmo de aumento del gasto público en los países europeos aunque el nivel del gasto de las Administraciones Públicas esté situado en estos países en una cota superior.

Ese aumento del gasto público ha contado con un primer protagonista: los llamados gastos de transferencia (que explican la mitad del aumento del gasto público de 1959 a 1991) y a los que tres partidas han impulsado incesantemente en su crecimiento: las prestaciones de la Seguridad Social, los intereses pagados por la Deuda Pública y las transferencias a empresas públicas y privadas.

Al aumento de los gastos de transferencia le siguen los gastos de consumo (que han aumentado en 6.5 puntos su participación en el PIB), dentro de los cuales los sueldos y salarios pagados por las Administraciones Públicas importan la

significativa cifra del 11% del PIB en 1991 (un 72% del total de los gastos de consumo).

Aumentos menores en la participación en la producción total en el período 1975-91 registra la *inversión pública* estancada muchos años y que sólo en los dos últimos ejercicios ha acelerado su marcha (pasando de significar el 3.5% del PIB en 1987 al 5.2% del PIB en 1991).

Arrastrada por la dinámica extraordinaria del gasto público, la Hacienda Pública española -exhibe como segundo rasgo de su comportamiento— la elevación intensa de la presión fiscal en 13.5 puntos porcentuales desde 1975, lo que la sitúa en 1991 en 35.1% del PIB. Dos han sido los tributos sobre los que ha descansado ese crecimiento: el impuesto personal sobre la renta (que significan un 12% del PIB, con aumento de 4.2 puntos de participación en el período 1975-91) y los impuestos empresariales, concepto que agrega los impuestos sobre el beneficio de sociedades y las cuotas patronales de la Seguridad Social (que con un 13% sobre el PIB dominan la recaudación por impuestos, con aumentos de participación de 6.1 puntos de 1975 a 1991). Un papel menos relevante han desempeñado los impuestos sobre el gasto ya que, pese a la presencia del IVA desde 1986, no han conseguido recaudar más del 10% del PIB con un aumento de su participación en el PIB en el período 1975-91 de 3.2 puntos porcentuales. Los impuestos sobre el capital, respondiendo a la tónica dominante en Europa, no se han movido en los valores que tenían en 1975.

Rasgo destacado de este importante aumento de la presión fiscal es el fraude que ha dominado su aplicación. En el impuesto personal sobre la renta, ese fraude se ha estimado en el 45% de los valores declarados. En el 27%, la ocultación en las cotizaciones de la Seguridad Social. En el 39% en los ingresos potenciales del IVA. Este es un pasivo importante de nuestra imposición con efectos negativos destacados sobre la recaudación y la equidad tributarias.

La tercera característica de la Hacienda Pública democrática es la omnipresencia del déficit público y el aumento de la Deuda Pública. Las cifras prueban con claridad este rasgo de la Hacienda Pública de nuestra democracia y su repunte en los dos últimos ejercicios (situándose en valores del 4.9% del PIB en 1991), déficit que continua presente en 1992. Ese prolongado déficit público ha creado el pesado fardo de la Deuda Pública acumulada (situada en el 46% del PIB en 1991, endeudamiento que aumentará en 1992 hasta 47% del PIB). El peso creciente de la Deuda Pública se manifiesta anualmente en la carga por intereses, situada en el 4% del PIB en 1991.

El cuarto rasgo de la Hacienda Pública democrática es la descentralización del gasto público (que no de la imposición) y el déficit y endeudamiento de las Administraciones Territoriales. La creación de las Haciendas autonómicas y la vigorización de las Haciendas de los municipios se traducen expresivamente en sus cifras del gasto público. El aumento del gasto público autonómico y local, al carecer estas Haciendas de un sistema tributario eficiente, ha ocasionado un déficit propio que contribuye en la actualidad en 1.6 puntos del PIB al déficit público total. La actividad financiera española se ha descentralizado. Y el déficit público también.

Quinto rasgo en la Hacienda Pública española es la pérdida de eficacia del Presupuesto como instrumento de control y como medio de previsión de la actividad financiera. Es esta una característica destacada del comportamiento de la Hacienda española difícil de reducir a cifras año a año. El hecho de que no resulte posible el cálculo preciso de las consecuencias cuantitativas de ese comportamiento no significa que esta característica carezca de importancia. Muy al contrario. La elaboración del Presupuesto en España está dominada por un incrementalismo en sus partidas como criterio para su cálculo anual. Cada año algunos conceptos del Presupuesto aumentan en un porcentaje y los demás permanecen constantes (en el mejor de los casos). El incrementalismo eleva, así, siempre la cuantía del Presupuesto lo que explica las cifras crecientes que registra año tras año. Por otra parte, la aplicación del Presupuesto ha utilizado en España los créditos ampliables y las incorporaciones de crédito en forma tal que su liquidación ofrece discrepancias decisivas con los créditos iniciales. A ello se añaden las transferencias efectuadas en el ejercicio que alteran el destino del gasto público consignado en el Presupuesto.

4. Esa conducta revelada por la Hacienda Pública en los quince años cumplidos por nuestra democracia no constituye un hecho casual. Cuenta con un arraigo profundo en las convicciones de los agentes económicos (familias, empresarios, trabajadores, sindicatos, administraciones públicas). Esas convicciones firmes que revela el comportamiento del gasto público explican su continuidad en el tiempo, continuidad que ha consolidado esos rasgos de la Hacienda Pública como poderosas costumbres que aseguran su permanencia en el futuro.

En efecto, la Hacienda Pública de la democracia española combina tres fuerzas poderosas: la fortaleza del crecimiento del gasto público, la debilidad relativa presente y futura de la imposición y, como resultado, un déficit público asentado que no ha logrado reducirse desde sus preocupantes niveles, pese a reconocerse con generalidad por todos los análisis técnicos e, incluso, por las valoraciones políticas del gobierno y de la oposición como un hecho negativo por sus graves consecuencias sobre el comportamiento de la economía española.

Analizar las causas que están detrás de estas fuerzas que gobiernan el destino de la Hacienda Pública española, constituye una tarea inevitable para valorar las dificultades que se oponen a su cambio y la estrategia que debe inspirarlo.

5. El vigor del gasto público en una democracia parte del electorado y de la posibilidad de que grupos de interés articulados encaucen sus influencias sobre la política y la burocracia, desatando presiones incontenibles de aumento de gasto. La multiplicación de la presión de intereses privados sobre las cifras del Presupuesto crea un clima favorable al aumento de todo el gasto público.

Esa presión generalizada sobre el gasto público español tiene una primera causa que es preciso reconocer. Era evidente que la llegada de la democracia y nuestro acercamiento al comportamiento de la Hacienda Pública en los países comunitarios iba a producir un aumento del gasto público para atender a funciones públicas de importancia indiscutible como la mejora y extensión de los servicios públicos, la atención a los deberes sociales de una mayor equidad en el reparto de la renta nacional o la dotación de infraestructuras que constituyen una premisa obligada para el desarrollo de la producción privada y facilitar, así, su competitividad con la de los países europeos.

Peticiones largamente desatendidas en la etapa política anterior. La atracción del gasto público español hacia la norma comunitaria del gasto público tenía, pues, que producirse con la llegada de la democracia. Y se ha producido. Pero las investigaciones desarrolladas sobre ese proceso de atracción prueban que su principal característica ha sido la de su rapidez y la de su desigualdad. Y esos dos atributos son los que plantean los problemas principales del gasto público español, Porque el gasto público de nuestra Hacienda ha superado el nivel marcado por la norma comunitaria del gasto en dos partidas muy negativas: los servicios generales (que recogen los gastos públicos destinados a sostener la base burocrática del gobierno, situados en un nivel del 130% respecto del nivel 100 de las Comunidades) y los gastos en servicios económicos (que expresan el grado del intervencionismo público en la economía nacional que alcanzan el nivel del 119% respecto de 100 de referencia comunitaria). Mientras que no se han registrado elevaciones semejantes en otras partidas de gasto público.

Por otra parte, otro gran problema que plantea un gasto público que ha crecido de forma tan explosiva es el de su dudosa eficacia. Es imposible gastar tanto en tan poco tiempo y gastar bien. La mejora en la gestión presupuestaria del gasto público, atender a la coherencia de sus objetivos, seleccionar económicamente entre proyectos alternativos de gasto y encadenar racionalmente su realización en el tiempo, constituyen exigencias que, al no haber sido debidamente atendidas, han multiplicado el nivel del gasto y han dañado a su eficacia.

Service Control

Estos dos defectos del gasto público -su crecimiento general y desequilibrado y su dudosa eficacia- manifiestan la realización de una elección presupuestaria más dominada por las presiones y urgencias sociales que por la racionalidad de las partidas de gasto. Es evidente que se ha olvidado con frecuencia, en España y otros países europeos, que gobernar no es gastar sino elegir entre alternativas de gasto público. Elegir equivale a reconocer la escasez de los recursos que el Presupuesto administra, posponiendo unos gastos a otros pues todos no pueden satisfacerse simultáneamente. Si el país necesita más infraestructuras o más educación, estos gastos deberán ocupar el lugar de otros y la ordenación de las alternativas de gasto deberá preceder a la elección presupuestaria. El Presupuesto se convierte, así, en la institución básica que debe garantizar la elección por unas opciones de gastos sacrificando simultáneamente otras. Un país no puede sobrevivir con instituciones políticas que no se enfrenten al hecho esencial de la escasez. Es simplemente imposible prometer más a una persona sin prometer menos a otra. La escasez es uno de los hechos fundamentales de la vida humana y las instituciones políticas que no acepten este hecho amenazan la existencia de una sociedad próspera y digna.

Si no se cuenta con una disciplina presupuestaria rigurosa y con un Presupuesto exigente que nos obligue a disciplinar las elecciones anuales del gasto público, el peligro del desbordamiento del gasto constituirá un riesgo permanente que convertirán en siniestro las presiones desatadas en una democracia por un gasto público mayor. La razón profunda del arraigo del aumento del gasto público reside en que las sociedades europeas y, desde luego, la española así como sus organizaciones políticas, se han acostumbrado a vivir con una Hacienda Pública sobre la que se han descargado demandas generalizadas de mayor gasto público por parte de familias, empresas públicas y privadas, atendidas por la política del país porque esos mayores gastos públicos se han convertido en moneda pública corriente para disfrutar o conseguir el poder. Variar este comportamiento que ha hecho indominable el gasto público constituye, así, un problema de responsabilidad colectiva que reclama, ante todo, en el caso de España, la reforma institucional del Presupuesto para restaurar sus funciones de previsión y control, para eliminar los mecanismos de laxitud presupuestaria actual, para forzar y disciplinar la elección presupuestaria, para asegurar que las opciones de gasto se enfrentan con el hecho esencial de la escasez, para ofrecer una oportunidad a la aplicación de técnicas que permitan mejorar la eficacia del gasto y para practicar, de forma continuada, una política de consolidación presupuestaria que afiance una elección acertada al servicio de un dominio programado de su crecimiento a lo largo del tiempo.

Esta debilidad del presupuesto como institución encargada de la elección del gasto público, del control de su nivel y del aumento de su eficiencia, debe complementarse con otra explicación adicional que ha contribuido a la expansión del gasto público español. Me refiero al comportamiento de las Haciendas Territoriales y al aumento del gasto público que las mismas han causado. No se trata de oponerse a la descentralización del gasto público que constituye una fuerza potencialmente importante al servicio de su eficacia. Se trata de aceptar esa descentralización del gasto público acompañada de la responsabilidad fiscal que la haga eficiente, evitando su crecimiento incontrolado y la propensión al déficit y al endeudamiento de las Haciendas Territoriales que origina y que la Hacienda Pública española ha comprobado en sus liquidaciones presupuestarias anuales.

6. El segundo comportamiento que muestra la Hacienda Pública española es el aumento de la presión fiscal. Los ingresos fiscales totales asecendían en 1975 al 21.6% del PIB una cifra muy alejada de la exigida por las Haciendas de los países comunitarios. Esa reducida presión fiscal se recaudaba con un sistema tributario muy alejado de los principios que inspiraban el reparto de la imposición en Europa. Nuestros tributos directos no habían personalizado el reparto de la imposición ni generalizado la aplicación del gravamen personal sobre la renta. La imposición sobre el gasto se recaudaba con el I.T.E., un tributo plurifásico que había proscrito, por sus

efectos negativos, la CEE cuyas Directivas habían orientado la imposición sobre el gasto hacia el IVA. El sistema tributario español existente en 1975 padecía de una extraordinaria rigidez y una marcada insuficiencia que dificultaba la obtención incluso de los cortos ingresos que la Hacienda Pública necesitaba para cubrir unos gastos públicos que eran 15 puntos porcentuales menos respecto del PIB que los registrados en la CEE. Dada esta situación, el salto previsible del gasto público con la llegada de la democracia, amenazaba con el peligro de un déficit público de desbordadas proporciones si ese crecimiento impulsivo del gasto público debía financiarlo el rígido e insuficiente sistema tributario de que el país disponía. Por otra parte, la necesaria aproximación fiscal a Europa, por el motivo de nuestra integración, ponía en cuarentena la continuidad de un sistema fiscal que nadie defendía. Reformar este cuadro tributario constituyó, por esos motivos, un objetivo prioritario de la política fiscal desde 1977 en que se pactó en los Acuerdos de la Moncloa, suscritos por todos los partidos con representación parlamentaria. La reforma tributaria de 1977-78 modificó el cuadro de impuestos vigente, personalizando la tributación directa, tecnificándose, más tarde, la imposición indirecta y adaptándola —con la implantación del IVA— para facilitar el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea.

La práctica de esa reforma fiscal permitió aumentar sustancialmente la recaudación y, con ella, la suficiencia financiera de nuestra hacienda y flexibilizó, también, su recaudación, para que respondiera a las variaciones de la renta y el gasto nacionales. Se evitó así la caída en un déficit público insostenible que habría situado a la economía española, en posición semejante a la que hoy padece Italia, sin contar con sus confortables valores de ahorro.

Este peligro de un déficit público explosivo se ha obviado pero el déficit público continúa presente. Y a él está contribuyendo la debilidad actual y su prolongación previsible en el futuro de la presión fiscal. Debilidad imputable a tres causas: la permanencia de amplios márgenes de fraude que dañan a la recaudación y a la aceptación pública de los distin-

tos impuestos; la debilidad de las tasas de crecimiento de la renta o del gasto nacional que pueden alcanzarse en esta década de los años 90, que no son ya las de la etapa 1986-88 y que se acusan en las recaudaciones posibles de los impuestos que sobre esas bases se aplican; la competitividad fiscal europea en el campo de los rendimientos del capital, también afectará a los ingresos competitivos pues si esas diferencias no se corrigen, el tratamiento más favorable del ahorro por la imposición europea atraerá y deslocalizará a nuestro ahorro con la consiguiente menor recaudación fiscal.

Sobre este último comportamiento ha incidido la marcha del proceso de armonización fiscal en Europa. El crecimiento del comercio mundial como base del desarrollo de las economías nacionales y la mayor movilidad internacional de empresas, capitales y trabajo han acentuado el interés de hallar localizaciones con mayores ventajas fiscales como base de una mejora de la competitividad. Esta traslación de la competencia económica internacional hacia el campo de la fiscalidad ha dado nueva vida a un capítulo tradicional de la imposición: la definición de distintas estrategias nacionales para evitar la deslocalización del ahorro (el recurso productivo con mayor movilidad) y de las empresas y, con ellas, la pérdida derivada de ingresos impositivos.

La internacionalización de la fiscalidad ha intensificado su importancia con el proceso de integración europea. ¿En qué medida la existencia de fiscalidades diferentes constituye una distorsión que dificulta/impide la competencia en un Mercado Unico Europeo? Fue ésta la pregunta que la CE trasladó a una Comisión presidida por el profesor Neumark en 1962. Su respuesta consistió en admitir la importancia de las distorsiones fiscales como obstáculo a la competencia y su propuesta de eliminarlas de manera pragmática mediante una estrategia de cooperación en cuya virtud las instituciones de la CE garantizarían una neutralidad mínima de los sistemas tributarios nacionales frente a la competencia. El proceso de armonización de los impuestos sobre el volumen de ventas con la adopción del IVA comunitario constituye el logro más destacado de esa estrategia de cooperación. Son las directivas de

la CE, obligatorias para los países miembros, las que evitan las distorsiones fiscales. Las ventajas de esa estrategia de cooperación permiten, al tiempo que facilitan una competencia leal, reducir las incertidumbres de las inversiones al asegurar un marco fiscal estable en todos los países de la CE, garantizado por la vigencia de las directivas comunitarias. Por
otra parte, al aumentar las normas fiscales comunes a los distintos países, impulsa la unión política entre los países miembros.

Frente a esa estrategia de la cooperación, que dominó en los primeros pasos de la CE, ha surgido --especialmente cuando las distorsiones fiscales han afectado al tratamiento de los rendimientos del capital— la estrategia de la competividad consistente en impulsar las acciones destinadas a liberalizar el espacio económico curopeo y a dejar que cada país compita con todas las ventajas de que pueda disponer de las que forman parte las diferencias nacionales de imposición. Serán entonces las políticas fiscales de cada país las que deben juzgar y decidir la conveniencia o no de reformar los tributos para competir con ventaja en el espacio europeo liberado. Gran Bretaña ha liderado esta concepción a partir de 1989, año en el que el entonces Canciller del Tesoro británico, Lawson, defendió las ventajas de esa estrategia: cada país conserva con ese principio su soberanía fiscal v si los mercados de capitales se liberalizan será el propio mercado el que se encargará de nivelar las diferencias en los tratamientos fiscales nacionales. La liberalización es así previa a la armonización de políticas y sistemas fiscales. Es la competencia la que llevará a la armonización voluntaria de la fiscalidad y no la armonización fiscal previa la que condicionará la competencia.

La oposición entre estas dos estrategias de la fiscalidad ha sido frontal en el campo de la imposición sobre los rendimientos de capital en años recientes en los que la liberalización de los movimientos de capital ha precedido a la aceptación por parte de los países comunitarios de unos principios de cooperación fiscal. De esta manera, los gobiernos de los distintos países han competido en la captación de recursos fi-

nancieros utilizando con ese propósito las diferencias de trato fiscal. La división de los países centrales de la CE en torno a la conveniencia de utilizar esas estrategias habían alineado a Francia y Alemania como las defensoras de la estrategia de la cooperación; Bélgica, Holanda y España habían seguido también esa concepción, mientras que Gran Bretaña y Luxemburgo propugnaron la estrategia de la competitividad. Sin embargo, en la medida en que el tiempo transcurría, la estrategia de la coordinación fue perdiendo adeptos. Alemania y Holanda no seguirían los criterios comunitarios para coordinar el gravamen sobre los rendimientos de capital aplicados a partir de 1989. Con esa postura de los países de la CE, ésta abandonaba de actor la estrategia de la cooperación cediendo el paso a la estrategia de la competitividad.

La importancia de este problema ha alcanzado su punto álgido con la liberalización de los movimientos de capital entre los países de la CE, aprobada por la Directiva del Consejo de las Comunidades el 24 de junio de 1988 y en virtud de la cual los países comunitarios han adoptado esta liberalización el 9 de julio de 1990, si bien en ciertos aspectos la entrada en vigor de esa Directiva se aplazaba en España al 1 de enero de 1993 y hasta el 1 de enero de 1996 para Grecia y Portugal.

Esa liberalización se reforzaba por la paralela liberalización de las condiciones de establecimiento de las instituciones financieras y la prestación de sus servicios. El 1 de enero de 1993, entrará en vigor esta Directiva comunitaria que permitirá la libre instalación de Bancos e instituciones financieras en todos los países de la CE y la oferta por éstos de sus productos financieros. Eses servicios se prestarán con licencia bancaria única que permitirá operar a las entidades financieras en cada país con idénticas libertades a las disfrutadas en sus países de origen, estando sometidas sus actividades al control y supervisión de las autoridades de su propio país. Esta decisión permitirá acceder a los ahorradores nacionales a las ventajas que les ofrezcan las entidades extranjeras para la colocación de sus ahorros, entre las que figurarán las ventajas fiscales.

El ingreso de la peseta en el Sistema Monetario Europeo el 19 de junio de 1989 tiene también una clara influencia sobre la tributación de las rentas de capital porque la estabilidad cambiaria que garantiza el Sistema Monetario Europeo concede a los factores fiscales una importancia básica para decidir la dirección conveniente de los flujos de ahorro, dado que ese trato fiscal diferente es el que constituirá motivo básico de rendimiento económico distinto.

En esas condiciones, las diferencias de la fiscalidad en el tratamiento del ahorro y la inversión se convicrten en causa agente fundamental de los movimientos de capital y colocación del ahorro. Un país que no se alinee con los restantes comunitarios en el tratamiento fiscal del ahorro corre el grave riesgo, no sólo de no recibir el ahorro ajeno sino de ver emigrar al ahorro propio a otras latitudes. Ese fenómeno es el que se conoce como deslocalización del ahorro alentado por las diferencias de la fiscalidad. La importancia de este fenómeno es imposible de exagerar por mucho que se pondere en el caso de España. Nuestro país necesita ahorro propio y ahorro ajeno para aumentar las inversiones, elevar su empleo y desarrollar su producción para converger con Europa. El hecho de que el desarrollo económico de España haya incorporado en los últimos cinco años inversiones por valor de 50.000 millones de dólares, indica la importancia de esa aportación exterior. La marcha deficitaria previsible de nuestra balanza de pagos por cuenta corriente en el futuro y el reducido nivel de ahorro interno en el presente, acentúan dramáticamente la necesidad de atraer fondos del exterior, cuya deslocalización por motivos fiscales tendría unos efectos muy negativos para la economía española.

La pregunta por tanto de: ¿cómo se encuentra colocada la imposición española a este respecto? posee enorme importancia para decidir las reformas que sería necesario practicar con el fin de responder a la competitividad fiscal de los países de la CE.

Los factores de arbitraje fiscal que favorecen o perjudican la localización del ahorro en un país son numerosos y afectan a la diversidad de retenciones en la fuente, a la posibilidad del diferimiento de los impuestos, a las diferencias en los tipos impositivos del gravamen sobre la renta personal, a la doble tributación de los dividendos, al tratamiento de las plusvalías mobiliarias y a las divergencias existentes en la información y control fiscales.

En todos esos frentes la posición fiscal española no es

- \* Las retenciones realizadas sobre los rendimientos del ahorro nos sitúan en la zona alta de tipos que se han elevado últimamente hasta alcanzar el 25%, tendencia opuesta a la observada en el resto de la CE.
- \* Las oportunidades de posponer el momento de tributación efectiva de ciertos rendimientos del ahorro se reducen desde la aprobación de la Ley de Activos Financieros en 1985 a las plusvalías no realizadas en títulos de renta variable a las participaciones en instituciones de inversión colectiva frente a oportunidades mucho mayores existentes en países europeos.
- \* El tipo marginal máximo del IRPF se sitúa entre los niveles elevados en los países de la CE, alcanzándose además este tipo para bases imponibles relativamente bajas. A ello se añade una definición de la base más amplia en España y la existencia de un ahorro fiscalmente protegido en los países europeos y no en el nuestro.
- \* El tratamiento fiscal de los dividendos en España ha acentuado de forma clara su doble tributación en contra de la tendencia seguida por los países comunitarios.
- \* En cuanto a los deberes de información y control sobre los rendimientos pagados al capital, son en España de una generalidad muy superior a lo que es la regla en la CE (solo Francia y Dinamarca tienen posibilidades de conocimiento y control de las rentas del ahorro equiparables a las que otorga la legislación española), control al que se superpone una extensión mayor del deber de retener. Si se consideran conjuntamente la diversidad de normas sobre el secreto bancario y confidencialidad, así como la virtual inoperancia del intercambio de información sobre países, la oferta de "opacidad" será

probablemente un factor competitivo de primera magnitud en la captación de ahorro en el mercado único de capitales. El fracaso hasta ahora de las negociaciones comunitarias sobre retenciones e intercambio de información confirma de alguna forma esta expectativa. La situación española de partida, más exigentes que la comunitaria, no sitúa a nuestra fiscalidad en una posición competitiva.

Esas diferencias de la fiscalidad española en el tratamiento de los rendimientos del ahorro la sitúan en una posición de partida desfavorable que hace temer, con fundamento, que la llegada de la liberalización de los movimientos de capitales produzca una deslocalización del ahorro en España con consecuencias importantes para el desarrollo económico y para la recaudación fiscal.

No parece posible practicar una pasividad de la fiscalidad española frente a la competencia de la fiscalidad comunitaria. No corregir los factores de divergencia de nuestra imposición que se han indicado es algo que nuestra economía pagaría muy caro en términos del factor más escaso y necesario para su crecimiento como es el ahorro. Un ahorro que podría deslocalizarse de la economía española por la posición de servidumbre comparada con la que la carga nuestra fiscalidad.

Todas las circunstancias enumeradas desembocan, salvo que puedan compensarse con la realización de reformas, en una menor recaudación por los distintos impuestos —o su estancamiento— lo que constituye una promesa de aumento del déficit que, a su vez, provoca aumentos en el gasto público.

7. Esos tres comportamientos: gasto público mayor no controlado, aumentos en la presión fiscal y déficit, constituyen así tres eslabones de la cadena de la Hacienda Pública de nuestra democracia que la atan al círculo vicioso de un comportamiento que se ha convertido en costumbre establecida. Un comportamiento que debe corregirse si España aspira a ser parte de la UEM.

Es el arraigo consuetudinario de csos comportamientos de nuestra Hacienda Pública Democrática el que definitiva-

mente los fortalece. "Cambiar de costumbre es muerte", afirmaba un clásico español y es, precisamente este hecho, el que explica los comportamientos actuales de la Hacienda Pública y las enormes dificultades de reformarla.

Sin embargo, ese cambio en los comportamientos de la Hacienda Pública Democrática es inevitable si España desea ganar su futuro económico en la integración curopea y participar en la U.E.M.

Veamos por qué.

8. Se ha dicho con fortuna y con verdad que, por una vez al menos, el futuro de la economía española no puede improvisarse. Porque lo tiene firmado. Cuadruplemente firmado podríamos decir más bien: por el Tratado de Adhesión a la CEE, firmado en Madrid en 1985; por el Acta Unica Europea, suscrita por España en 1986; por nuestro ingreso en el mecanismo de cambios del SME en junio de 1989 y por los Acuerdos de Maastricht del 9 de diciembre de 1991, para acelerar la marcha de la UEM, en proceso de ratificación actual.

Esos compromisos manifiestan inequívocamente que el objetivo de la integración con Europa constituye el fin que debe dar sentido a la política económica española. Una afirmación que demanda interpretarla en un sentido correcto, toda vez que ningún proceso de integración económica puede ser un fin en sí mismo. El objetivo de la integración es siempre un medio para alcanzar finalidades de nivel superior. En este sentido, el objetivo de la integración económica debe permitir la consecución de mayores niveles de producción y bienestar de los países que se integran.

Es ese sentido de la integración el que fundamenta la decidida postura en la opción española por su integración en la CEE. Esa opción por la integración económica pospone vivir al margen de la Comunidad Europea porque esta alternativa de renunciar a la integración limitaba las posibilidades de crecimiento de la economía española. Como ha afirmado Peter Drucker, con rotunda elocuencia: "Las relaciones económicas se han ido desarrollando cada vez con mayor intensidad entre bloques (o uniones económicas) y no entre países

aislados. La gran novedad de la década de los 90 la constituye, sin duda, el bloque asiático, articulado en torno a Japón que será el interlocutor con los otros dos grandes bloques o uniones económicas: la CE y Norteamérica (Estados Unidos y Canadá). Las relaciones de la vida económica de los 90 se establecerán a través de acuerdos entre estos bloques económicos, tanto por lo que se refiere al comercio exterior como a las decisivas inversiones empresariales. No hay margen ni posibilidad para que un país pequeño o mediano pueda situarse fuera de los bloques y actuar con ventaja. El futuro económico pasa por la integración". La integración económica condiciona hoy la cuantía de los intercambios y el desarrollo de la producción, determina las inversiones empresariales condicionantes de la innovación y de las oportunidades de progreso.

La teoría de la integración económica ha probado las ventajas de un gran mercado competitivo para asignar los recursos productivos, para acceder a las ventajas de la especialización, para aumentar los bienes y servicios ofrecidos a los consumidores. Los estudios técnicos han estimado esas ventajas de la integración europea. El Informe de Paolo Cechini, realizado para apreciar las ventajas del Mercado Interior que inspiró la lógica del Acta Unica Europea, estimaba las ventajas por el funcionamiento más eficiente de los mercados en un marco de competencia en un mínimo del 2.5% al 6.5% del PIB comunitario. El funcionamiento más eficiente del sistema monetario y el ahorro de los costes de transacción que permitía la Unión Monetaria reforzaba estos valores. Y la aceleración del crecimiento conseguible con la UEM, permitía obtener ganancias dinámicas de la productividad asociadas a las economías de escala que las estimaciones de Richard Baldwin estimaban en valores que cuadruplicaban los cálculos realizados por el Informe Cechini.

Ahora bien, el ingreso al Mercado Interior europeo no garantiza el desarrollo de los países que a él acceden. El ingreso en la Comunidad Europea concede, simplemente, oportunidades de desarrollo que tienen que ser ganadas por cada país por la práctica activa de una política económica y de unos

comportamientos económicos convergentes con los que practican y siguen los países europeos. Dicho en otros términos: no hay acercamiento posible a Europa sin esa convergencia de la economía española con la comunitaria. Por este motivo, conocer las condiciones de convergencia y aplicar y los medios para lograrla es la base del éxito de la elección por la integración europea de la economía española.

La convergencia con la Comunidad Europea parte de dos condiciones que los países centrales de Europa —impulsores de la integración— han convertido en convicciones profundamente arraigadas para lograr una integración cada vez más intensa de los países que participan en el proceso:

Primera condición: Afianzar la estabilidad económica para conseguir un crecimiento económico duradero.

Ganar la estabilidad económica supone, en primer término, asegurar la estabilidad cambiaria como requisito para asegurar el aumento del comercio y los intercambios y como instrumento de disciplina financiera. Inflar primero y devaluar después constituye una práctica contraria al comportamiento económico de la integración europea y eso es lo que intenta asegurar la Unión Monetaria.

A ese requisito se añade la aplicación de una política estricta y general de demanda que garantice la reducción y el control de la inflación y un saldo financiable de la balanza de pagos por cuenta corriente. Esa política estricta y general de demanda reclama la utilización ponderada de tres grupos de medidas:

- \* Las de una política monetaria que acepte los compromisos cambiarios de la unidad monetaria y controle el crecimiento de la cantidad de dinero para dominar el crecimiento del gasto nacional y los precios.
- \* Una política presupuestaria que consolide y domine el crecimiento del gasto público, que controle y reduzca el déficit público y que aumente el ahorro público sin disminuir el ahorro privado.
- \* Una moderación en el crecimiento de las rentas que discipline la marcha de los salarios según la productividad, los intereses según sus niveles europeos y la aplicación de un

margen de beneficios pautado por la competencia garantizada en los distintos mercados.

Segunda condición: Deben practicarse un conjunto de reformas estructurales que definen una amplia agenda de la política económica con cuatro áreas distintas y fundamentales de actuación:

- \* Liberalizar-desregular y asegurar la competencia en los mercados de bienes, servicios y capitales.
- \* Flexibilizar los mercados de trabajo, evitando su segmentación y mejorando la oferta de prestación de servicios por la práctica de polítidas educativas y formación profesional eficientes.
- \* Una importancia destacada se atribuye hoy a las reformas de naturaleza microeconómica que deben permitir ganar mayor competitividad a las empresas y que pueden discurrir a lo largo de distintas líneas de actuación: favoreciendo la política de innovación y difusión tecnológica, la internacionalización de las empresas, la política de calidad de las producciones, el diseño de los productos y ayudando a los procesos de formación y cualificación del personal.
- \* Reformas en el sector público: mejor administración del gasto público, puesta a punto de una imposición que busque la eficiencia, la equidad, la simplificación y la adaptación a la competencia fiscal en el ámbito comunitario.

Tercera condición. A esas dos condiciones debe añadirse la práctica de una política de cohesión económica que garantice una igualdad en las condiciones de competencia entre países más y menos desarrollados en la CE. Es esta política de cohesión económica y social la que España ha defendido con tenacidad y fundamento en los Acuerdos de Maastricht con reformas importantes que la han incorporado (reforma de los Fondos Estructurales, creación del Fondo de Cohesión, revisión de los recursos financieros) en un protocolo anexo al Tratado de la Comunidad Europea del 7 de febrero de 1992.

9. La tarea prioritaria de los países que participan en un proceso de integración económica reside en conseguir una con-

vergencia en los comportamientos fundamentales de sus economías. Esa política de convergencia cuenta con indicadores precises a partir de los Acuerdos de Maastricht, pues estos han establecido cinco criterios objetivos para evaluar la posibilidad de integración de los países europeos en la UM. Esos cinco criterios son:

- \* La tasa media anual de inflación en términos del IPC no excederá en más de 1.5 puntos la de los tres países comunitarios con tasas de inflación más reducidas.
  - \* El déficit público no excederá del 3% del PIB.
  - \* La deuda pública no excederá del 60% del PIB.
- \* El tipo de cambio de la moneda deberá mantenerse dentro de la banda normal de fluctuación del ± 2.25% en el SME sin serias tensiones durante los dos años previos a la evaluación (esto es, sin ser devaluada a petición propia).
- \* El tipo de interés nominal a largo plazo no excederá en más de 2 puntos por término medio, durante el año previo al de evaluación, los tipos de los tres países comunitarios con menor tasa de inflación.

¿Qué mensaje transmite la situación de esas cinco condiciones de Maastricht para la economía española? Si la respuesta a esa pregunta hubicra de darse hoy es evidente que, como prueban los valores que recoge el Cuadro 2, la economía española no podría formar parte de la Unión Monetaria (UM). En efecto, la economía española no cumpliría con las condiciones fijadas en los Acuerdos de Maastricht para entrar en la Unión Monetaria (UM). Cuatro de las condiciones necesarias para solicitar el ingreso en la UM no se cumplen por España (ver Cuadro 2): no estamos en la exigida banda estrecha de la fluctuación del tipo de cambio de la peseta (± 2.25%) sino en la ancha (± 6%) que deberíamos abandonar dos años antes del ingreso; tenemos una inflación que supera en más de 1.5 puntos a la tasa de inflación de los tres países con menor inflación anual (nuestra tasa anual de inflación, medida por el crecimiento anual del IPC es de 5.9, que supera claramente a la máxima que se nos permitiría: 4.3); tenemos un déficit público del 4.9% del PIB que supera a la condición establecida del 3%; nuestros tipos de interés a largo plazo, situados en el 12.1 exceden en 1 punto porcentual a los tipos de interés vigentes en los tres países con menor inflación (límite del 11.1%). Solo el nivel de nuestra Deuda Pública (45.6%) es inferior al máximo permitido en Maastricht: 60%. Como no cumplimos más que con una condición, los españoles nos quedaríamos fuera si hoy se considerase llegado el día D y la hora H de la UM.

Sin embargo, lo cierto es que ese día D y esa hora H, no han llegado todavía. Y, también es cierto, que los valores de, las divergencias españolas admiten la posibilidad de su reducción para cumplir con los valores exigidos en Maastricht. Sin embargo, no convendría incurrir en el grave error de subestimar los esfuerzos necesarios para ajustar nuestros comportamientos económicos a los que nos parecen cercanos en puros términos cuantitativos porque las divergencias españolas están profundamente arraigadas en los comportamientos sociales que no pueden modificarse en unos cuantos meses ni en unos pocos años. Piden actuaciones perseverantes y resueltas de la políticia económica, impopulares con frecuencia y siempre costosas de implantar. Eliminar divergencias de 1 punto del PIB en el déficit exterior o 1 punto en los tipos de interés o en la inflación reclaman decisiones de un coste social y político que parece no corresponderse con la limitación cuantitativa de los objetivos logrados. Despreciar esa dimensión cualitativa considerable de los limitados objetivos cuantitativos no contribuirá a su consecución. Ni tampoco debería olvidarse el hecho obvio de que el cumplimiento de esas condiciones mínimas reclama una conciencia social compartida de los esfuerzos necesarios para alcanzarlas.

10. La Hacienda Pública española y las reformas de sus comportamientos, asentados en una larga práctica que dura ya 15 años, ocupan un puesto central en las políticas de convergencia. Y no sólo, ni principalmente, por la magnitud de los propios indicadores del comportamiento de la actividad financiera, sino por su decisiva influencia, directa e indirecta, sobre el funcionamiento de la economía nacional.

Esa presencia de nuestra Hacienda Pública divergente se manifiesta con especial significación en tres frentes distintas y fundamentales de la economía española: en las condiciones vitales de su estabilidad, en la mejora de la eficiencia en la asignación de los recursos económicos y en el fortalecimiento del ahorro que financie el crecimiento decisivo de las inversiones.

El frente más denunciado es, sin duda, el desequilibrio de nuestras políticas de estabilidad macroeconómica, caracterizadas por un predominio no deseado ni buscado, de la política monetaria, consecuencia de la deserción de la política presupuestaria de sus deberes en la lucha contra la inflación. El crecimiento del gasto público no se ha controlado por el presupuesto y, en las contadas ocasiones en que se ha intentado frenar el ritmo del gasto, el ajuste ha afectado al componente de las inversiones públicas, demasiado limitado para lograr economías apreciables y el más costoso por las renuncias que su recorte supone para la construcción de las infraestructuras de las que precisa el desarrollo de la inversión privada y la competitividad de nuestra economía. El aumento de la presión fiscal ha encontrado ya límites perceptibles tras su galopada en el pasado. Límites denunciados ya con anterioridad: el fraude fiscal -generalizado aún- en nuestros tributos no es fácil de reducir y frente al mismo no se ha articulado una política comprometida y eficiente; el incremento de la presión fiscal en los niveles en los que está situado hoy puede tener -como admiten nuestras autoridades fiscales— efectos negativos sobre la financiación privada; los crecimientos esperados en los 90 de la producción, la renta y el gasto nacionales no son los del pasado lo que debilita sus posibles rendimientos fiscales por la elevada flexibilidad del sistema tributario; no se dispone de un cuadro tributario que permita descentralizar a corto plazo la responsabilidad fiscal, lo que dificulta -si es que no impide- la realización de mayores ingresos públicos en los niveles de las haciendas territoriales. Esa suma de factores -gasto público creciente, presión fiscal creciente pero contenida— han dejado abiertas

las puertas al déficit público que ha dominado la marcha de la Hacienda Pública española.

La política de estabilización macroeconómica se ha compuesto, así, de una política monetaria estricta y una política presupuestaria laxa que no ha sido satisfactoriamente eficiente y que ha resultado económicamente costosa. El indicador más expresivo de esa peculiar mezcla de nuestra política de estabilización lo constituyen nuestros elevados tipos de interés que han producido una cascada de efectos negativos: han sofocado —y sofocan hoy— con los crecidos costes financieros que ocasionan, las inversiones privadas; atraen capital extranjero con la presión sobre el tipo de cambio de la peseta que se acusan sobre la competitividad de algunas exportaciones, en especial las de servicios (turismo); encarecen, en fin, la inversión pública en infraestructuras, dificultando la competitividad de nuestras empresas.

Ganar unos mejores —es decir, menores— tipos de interés constituye la gran aspiración actual que se manifiesta desde las distintas instancias de la economía española. Pero esos tipos de interés menores no se decretan. Tienen que ser ganados por la práctica de una política presupuestaria, colaboradora indispensable de la política monetaria a la hora de definir una política estricta y general de demanda. Es esta una afirmación cuya importancia debe ser acentuada en su significación correcta: porque la política presupuestaria que hoy necesitamos no supone que la política monetaria dimita de sus obligaciones de luchar contra la inflación. Significa, sencillamente que, lo que los economistas denominan el "mix" de la política de estabilización, cuente con una componente menor de política monetaria pero no que esta no contribuya a la política anti-inflacionista. Variar las dosis de política presupuestaria y monetaria no equivale a dejar de utilizar el componente estabilizador de esta última.

Un frente decisivo de la política presupuestaria, frecuentemente aludido pero nunca hasta hoy atendido con los efectivos y la atención que mercee, es el de la eficacia del gasto público de la que depende decisivamente la eficacia en la administración de nuestros recursos económicos. Es en ese frente de la eficacia del gasto público en el que esperan su utilización los medios disponibles para aumentarla. Como ha afirmado, con razón y con verdad, el profesor Rojo:
"El problema principal del gasto público en España se refiere a su eficacia, a la mejora de la gestión, al establecimiento de coherencias sobre los objetivos que se persiguen, a la selección económica entre proyectos alternativos y al encadenamiento económico de los mismos en el tiempo. Y todo ello corresponde, predominantemente, al campo de aplicación del análisis microeconómico. Creo que ésta es la línea por la que el conjunto de las Administraciones Públicas —en todos sus niveles— podrían ayudar más claramente a mejorar la eficacia y la competitividad generales de la economía".

Esa ganancia en la eficacia del gasto reclama la práctica de un conjunto de reformas de las que esta eficacia depende. Cinco son, al menos, esas reformas necesarias:

- \* La interpretación de la actividad financiera se realiza en España por una peculiar y variable división de sus funciones y papeles entre sus distintos niveles (municipal, provincial, autonómico y estatal) y por una deficiencia de ingresos de las haciendas territoriales (a la que ya se ha aludido). Esas dos premisas han ocasionado dos efectos: frecuentes y costosas duplicidades en la prestación de determinados servicios públicos y un déficit y endeudamiento crecientes de las haciendas territoriales, en especial en el nivel autonómico. Ese comportamiento de nuestra actividad financiera ha intensificado sus efectos negativos sobre la adecuada administración de los recursos escasos al minorar la eficacia del gasto público, de una parte. Y ha afectado, de otra parte, las condiciones de estabilidad económica al descentralizar el déficit público. Unas consecuencias negativas que solo puede evitar una clara definición de competencias y recursos impositivos de los distintos niveles de la Hacienda Pública, para su coordinación y su servicio al control y disminución del déficit público.
- \* Esa mejora en la eficacia del gasto público debe obtenerse al nivel de cada proyecto de gasto público y no por la simple pertenencia del gasto público a una función determinada. Con frecuencia se propugna la necesidad de un au-

mento de los gastos en educación o en infraestructuras y esa invocación parece legitimar —sin más— los proyectos de gasto público que se inscriben en esas funciones. Ninguna identificación más errónea y dilapidadora que esta. Porque, bajo el escudo de una denominación respetable, se protegen muchas veces proyectos mal concebidos y peor ejecutados que despilfarran costosos fondos públicos. Es muy probable que los mayores costes públicos se hayan registrado en España en la programación defectuosa e inadecuada ejecución de programas educativos o en inversiones públicas porque la invocación de la función del gasto avalaba su realización, sin descender a los detalles dirimentes de la calidad de los proyectos disponibles y de la forma costosa y la cronología inaceptable e ineficiente con la que terminaron ejecutándose.

- \* Es ese enfoque del gasto público a través de la racionalidad y efectividad de los proyectos el que debe permitir la aplicación de técnicas presupuestarias de coste-beneficio y de coste-eficacia que avalen su elección. Con este mismo propósito deberían utilizarse los controles de auditoría que revaloricen el Presupuesto como elemento indispensable de disciplina eficiente del gasto público.
- \* Una contribución importante a la eficiencia del gasto público podría y debería conseguirse de una mejora en nuestro presupuesto de gastos fiscales que ha permanecido anclado a su vieja configuración sin perfeccionarla, abandonando así una prometedora vía para conseguir mejoras importantes en la eficiencia de nuestros gastos públicos.
- \* A la eficacia del gasto público debería contribuir también la explotación del principio que afirma la diferencia entre provisión pública (por el presupuesto) y producción privada. El hecho de que un servicio deba ser público no significa que su producción tenga que serlo también. La producción privada puede obtener rendimientos mejores y costes menores con ventaja decisiva en la economía del gasto público, en especial en las áreas decisivas de la sanidad y la educación.

El tercer frente de la actividad económico en que nuestra Hacienda Pública manifiesta su presencia es en el aumento

del ahorro para financiar los procesos de inversión. La concurrencia de las tres fuentes institucionales del ahorro de la economía resulta indispensable: ahorro público, empresarial y familiar. No puede negarse la pertenencia y la importancia del aumento del ahorro público como premisa del aumento del ahorro nacional. Sin embargo, es necesario que esc mayor ahorro público que se propugna y nadie discute, se obtenga por la vía de contención de los gastos corrientes o por la alternativa de una mayor imposición sobre el gasto, cuidando sus posibles efectos negativos sobre la inflación. Sin embargo, el aumento del ahorro público si afecta al ahorro familiar al conseguirse por una mayor presión fiscal sobre los impuestos directos sobre la renta puede ocasionar —como de hecho ha sucedido en España- procesos de sustitución en virtud de los cuales la autofagia del ahorro público del familiar, no procura adición neta alguna al ahorro nacional. El estímulo del ahorro familiar constituye un componente decisivo de la política de ahorro que reclama la disponibilidad de medidas de fomento fiscal cuidadosamente seleccionadas. El ahorro cmpresarial es parte importante de una política de ahorro nacional y la atención al doble frente del mantenimiento de los excedentes y su tratamiento fiscal resulta obligada para conseguir el propósito de su fomento.

La política de estímulo al ahorro familiar y empresarial debe cumplir con los criterios de neutralidad y eficacia para evitar la mala asignación de recursos a la que puede llegarse si esos criterios se conculcan. Los análisis efectuados de los estímulos de la imposición española prueban que la amalgama de disposiciones y criterios especiales, frecuentemente contradictoria, distorsionan las elecciones de los ahorradores según el tipo de los activos elegidos, según la forma en que su adquisición se financia, según la naturaleza jurídica de la institución emisora de pasivos y según la propia situación económica del ahorrador. Esa experiencia española de los estímulos fiscales distorsionante de la elección del ahorro, está inventariada y sería deseable que ese inventario inspirara una reforma que consiguiera su mayor neutralidad y eficiencia.

Es la extensión c importancia de esos tres frentes económicos en que se manifiestan los efectos de la política presupuestaria, los que la convierten en un campo vital —aunque no único— de las reformas que reclama nuestra convergencia con Europa.

Esas reformas de nuestra Hacienda Pública se han pedido con generalidad pero no se han estimado, como debieran, sus dificultades que provienen de que esos comportamientos no son circunstanciales sino continuados. Toda reforma de la Hacienda Pública ha sido siempre una empresa llena de problemas y dificultades en nuestro país. Pero en esta oportunidad, esa reforma sirve a una causa transcendente: la integración de España en Europa, algo que no debe ignorar ningún ciudadano responsable de nuestro tiempo.

Traer al conocimiento de los Académicos los problemas que hoy vive nuestra Hacienda Pública de cara a la integración europea ha sido el propósito de mis palabras. Sería mi deseo haberles interesado por nuestros problemas económicos que estoy seguro coinciden con muchos de los suyos.

Nada me importaría más que sus ojos ampliaran la visión limitada de los nuestros para definir mejor los problemas relevantes y para darles las respuestas que condicionan nuestro progreso y desarrollo futuro.

Suadro 1

RASGOS FUNDAMENTALES DE LA HACIENDA DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA (En porcentaje del PIB)

varia- ción	75/91	20.2	10.7 6.5	2.5	0.5	13.5	4.2	$\frac{6.1}{3.2}$	0.0	-4.9	33.1
	1991	45.1	22.7	11.3 5.2	1.5	35.1	12.0	13.0 9.9	0.2	4.9	46.0 4.0
	1990	43.3	21.6	11.0	1.6	34.9	11.6	$\frac{13.1}{10.0}$	0.2	-4.0	43.1
	1989	42.6	$\frac{21.0}{15.1}$	10.7	1.9	35,4	12.1	12.6 10.5	0.2	-2.8	42.9 3.5
	1988	41.1	20.8	10.4 3.8	1.7	33.5	11.1	11.7 10.5	0.2	-3.2	41.4
	1987	41.0	20.7 15.1	10.4 3.4	1.8	33.6	10.6	12.3 10.5	0.2	-3.2	41.0
	1986	42.1	21.6 14.6	10.3 3.6	2.8	31.7	10.0	10.7 10.8	0.2	-6.0	39.7 3.7
	1985	42.7	22.0 14.7	3.7	2.3	31.2	10.3	10.9 9.8	0.2	·6.9	38.9 3.2
	1980	33.7	16.7 13.5	9.8 6.1	1.5	27.1	10.0	10.3 6.6	0.2	(En % del ] -2.7	18.5 0.7
	1975	24.9	12.0 9.2		1.0	21.6	7.8	6.9	0.2	a pública 0.0	12.9 0.5
	10 4 4 5 J 2 P 2 1 2 P 3 P 3 P 3 P 3 P 3 P 3 P 3 P 3 P 3 P	I Gasto de las AA.FF (En % PIB) 1 Gastos do transfe-		. Sueldos y salarios 3. Inversión Pública 4. Castos transferencias		II Presión fiscal (En % del PIB)			7 33	III Deficit público y deuda pública (En % del PIB) 1. Déficit AA. PP. 0.0 -2.7 2. Danda Públicacan	

IV Descentralización del gasto y endeudamiento administraciones territoriales (En % del gasto total de las AA. PP.)

	18.2	15.1	3.1	-1.2	: 90	tre
	28.1 18.2	15.1 15.1	13.0 3.1	-1.6 -1.2	6.8	esajustes entre
	28.2	14.6	13.6	6.0-	6.3	no, desaj
	26.3	13.6	12.7	-0.8	9.9	ementalisr España)
	25.2	12.6	12.6	-0.3	4.4	iblico (Incre el Banco de
	23.5	11.5	12.0	0.0	4.0	del gasto pú al Tesoro d
	21.9	6.6	12.0	-0.7	4.0	crecimiento e es, anticipos
	21.6	9.1	12.5	-0.6	3.6	io sobre el éditos final
	8.6	0.1	9.7	-0.1	2,4	rol presupuestario sobre el crecimiento del gasto público (Incremental reconocidas y créditos finales, anticipos al Tesoro del Banco de Españ
	6.6	1	6.6	-0.4	2.0	l control iones rec
<ol> <li>Gasto de las Adm.</li> </ol>	Territoriales  2. Gasto de las	3. Gasto de las	Ayuntamientos 4. Déficit de las Adm. Territoriolos (Torritorios)	% PIB) 5. Deuda de las Adm.	(En % PlB)	V Pérdida de eficacia del control presupuestario sobre el crecimiento del gasto público ( créditos iniciales, obligaciones reconocidas y créditos finales, anticipos al Tesoro del Ban

Fuente: Papelos de Economía Española n° 37. Actuación Económica y Financiera de las AA. PP. (Intervención General de la Administración del Estado y Cuentas Financieras del Banco de España).

#### Cuadro 2

# CONDICIONES DE CONVERGENCIA DE MAASTRICHT

Tipo de cambio: Situado en banda estrecha del SME ( $\pm$  2.25), sin devaluar en 2 años.

Inflación: media anual IPC ≤ 1.5 puntos de 3 países monor inflación.

Déficit Público: ≤ 3% PIB.

Deuda Pública: ≤ 60% PIB.

Tipos de interés largo plazo: ≤ 2 puntos más que los 3 países con menor inflación.

#### POSICION DE CONVERGENCIA EN 1991 (INDICADORES MAASTRICHT)

	Precios Consu- mo (1)	Deficit Públi- co (2)	Tipos de Inte- rés (3)	Deuda Públi- ca (4)	N° Indicadores que cumplen	
Belgica	3.2 (*)	-8.3	9.3 (*)	133.4	2	
Dinamarca	2.4 (*)	-2.0 (*)	9,6 (*)	66.7	3	
Alemania	3.5 (*)	-2.8 (*)	8.5 (*)	41.7 (*)	4	
Grecia	19.5	-17.5	23.3	125.5	0	
España	5.9	-5.5	12.8	46.0 (*)		
Francia	3.1 (*)	-2.1 (*)	9.2 (*)	47.1 (*)	4	
Irlanda	3.2 (*)	-2.8 (*)	9.2 (*)	98.0	3	
Italia	6.4	-10.2	13.0	103.5	0	
Luxemburgo	3.1 (*)	1.5 (*)	8.2 (*)	6.2 (*)		
Holanda	3.9 (*)	-3.3	8.7 (*)	79.6	2	
Portugal	11.4	-6.8	18.5	65.3	0	
Reino Unido	5.9	-2.1 (*)	9.9 (*)	34.4 (*)	3	

- (1) Para cumplir el objetivo IPC, es necesario no sobrepasar el 4.4%. (El 1.5% más sobre los tres Estados miembros con menor inflación).
- (2) El Déficit Público no debe superar el 3% del PIB.
- (3) El tipo de interés a largo plazo no debe superar al 11% (El 2% más sobre los tres Estados miembros menor inflación).
- (4) La Deuda Pública no debe superar el 60% del PIB.
- (\*) Indicador situado dentro de las condiciones MAASTRICHT

Fuente: Elaboración de Fundación FIES de las Cajas de Ahorros, con datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

# LOS PROBLEMAS DE UNA UNION MONETARIA ENTRE PAISES LATINOAMERICANOS\*

por el Doctor Roberto T. Alemann Académico de número

Desde que la Comunidad Europea ha puesto en el tapete su propia unión monetaria a partir del Informe Werner en 1970 para los seis países fundadores, el Plan Delors en 1989 para los doce países y el Tratado de Maastricht en 1991, el tema no ha cesado de generar polémicas y estudios sobre su viabilidad. La reciente crisis del Sistema Monetario Europeo ha profundizado singularmente las disputas en torno a la unión monetaria.

En América latina, a mucha distancia de Europa en la concreción de los mercados regionales que agrupan a varios países, la problemática de una posible unión monetaria entre los participantes de los mercados regionales no ha adquirido aún el estado de conciencia y discusión pública propio de Europa. Sin embargo, una eventual unión europea y monetaria nos interesa vivamente, así como seguimos con igual atención la integración económica en Europa desde el fin de la Segunda Guerra Mundial en adelante.

## Los patrones metálicos

Hasta la Primera Guerra Mundial de 1914 a 1918, el mundo vivía una suerte de unión monetaria informal, basada

<sup>\*</sup> Conferencia pronunciada en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España, Madrid, 13 de octubre de 1992 y comunicada en la sesión ordinaria del día 28 de octubre de 1992, en Buenos Aires.

en los metales monetarios oro y plata. Las monedas nacionales o, por caso, regionales como en la Unión o Liga Latina en Europa, a la cual también adhirió la Argentina, se definían por su contenido metálico fino, de modo que las tasas de cambio oscilaban necesariamente en torno al mismo. Había por tanto plena convertibilidad.

Dentro de los países, los pagos se realizaban en oro, plata o la moneda de papel, también llamada fiduciaria porque reflejaba o debía reflejar la confianza en ella depositada. Los pagos transnacionales se efectuaban en metálico o divisas, generalmente letras de cambio giradas sobre plazas solventes, en particular la de Londres, de donde nació el predominio de la libra esterlina como moneda de pagos internacionales y de reserva de los bancos. En Europa, los bancos de Inglaterra y Francia regulaban ocasionalmente la liquidez para asegurar la convertibilidad.

Sólo acontecimieentos políticos excepcionales como las guerras, bastante poco frecuentes en el siglo XIX comparado con los siglos anteriores o el aterrador siglo XX próximo a concluir, alteraban transitoriamente ese mecanismo de monedas y pagos, entrelazados por los metales monetarios predominantes, el oro y la plata. A ninguna autoridad monetaria o política se le ocurría interferir en los pagos transnacionales mediante disposiciones regulatorias que mandaran realizar determinados pagos de cierta manera o directamente los prohibieran.

El sistema funcionaba con disciplina fiscal. Los endeudamientos públicos eran limitados y se financiaban con ahorros. La inflación era un fenómeno y un término desconocido. Predominaba la estabilidad de los precios y salarios, magüer ciertos desórdenes ocasionales de gobiernos que no sabían administrar sus cuentas públicas e incurrían en excesos de endeudamiento o dejaban de pagar sus deudas.

## El patrón oro-divisas

Ese sistema monetario se extinguió de muerte violenta con la Primera Guerra Mundial y nunca se recuperó. La guerra enseñó a los gobiernos cómo interferir en la economía para asignar sus recursos e ingresos al esfuerzo bélico. Faltos de de deudas externas.

El sistema monctario internacional ya no reposaba solamente sobre el oro como metal monetario predominante que había desalojado a la plata varias décadas antes. El nuevo sistema, llamado patrón oro-divisas, admitía la tenencia de divisas en los bancos centrales. Las divisas se colocaban en depósitos y títulos públicos de otro país.

El doble efecto emisor de esas tenencias de divisas en el país titular y el país deudor de las mismas, alimentó la inflación como fenómeno monetario generalizado que acompañaría desde entonces el devenir de la humanidad como la sombra al cuerpo.

Inflación baja, mediana o alta, cuando no la hiperinflación escandalosa, pero inflación al fin, siempre la inflación ha sido la característica monetaria del siglo XX a partir de la Primera Guerra Mundial, cuando se acuñó el término inflación, metáfora que carece de contenido propio. Los sonados éxitos de ciertas políticas monetarias se limitan al logro de una inflación baja, pero nunca a la genuina estabilidad del valor de la moneda.

Los intentos de cooperación monetaria entre las dos guerras mundiales desembocan a su término en la creación del Fondo Monetario Internacional y la asistencia de ciertos bancos centrales, algunas Tesorerías y organismos financieros multilaterales, sin perjuicio de la participación ocasional de los bancos comerciales, cuando se trata de solucionar las crisis del halance de pagos de países con agudos problemas fiscales, fuente última de la inflación.

Sin embargo, el camino de vuelta hacia la estabilidad monetaria con disciplina fiscal no se produce a escala mundial, sino apenas regional. La integración económica de varios países resulta el vehículo que conduce a esc fin. Los países de Europa Occidental marcan aquí el paso y sientan precedente a modo de ejemplos que imitan los países de otras regiones, cada uno dentro de su idiosincracia y sus circunstancias siempre distintas.

#### El control de cambios de 1930 a 1992

En 1930 Europa introdujo el control de cambios como mecanismo defensivo contra la inusitada elevación de las tarifas aduancras en los Estados Unidos por obra de la ley Taft-Hartley. Por definición, el control de cambios invierte la regla de los pagos internacionales y desregulados propios del patrón oro. Quienes ganaren divisas por exportaciones de bienes, ventas de servicios, utilidades e intereses o simplemente por transferencias financieras, ya no se reputan dueños de las mismas. de las que se apropian las autoridades monetarias. En consecuencia, ellas regulan de qué modo y bajo qué condiciones se cambian las divisas a las monedas nacionales y viceversa. Eso se llamó la inconvertibilidad y resultó, sin duda, la regulación de mayor trascendencia e impacto en las transacciones internacionales, al tiempo que también generaba considerables transferencias de patrimonios e ingresos en las economías nacionales.

El control de cambios se extendió de Europa a la América latina, Africa y Asia, dejando al dólar de los Estados Unidos y pocas monedas más como las únicas libremente convertibles.

Detrás de las perversas murallas de papel de los controles de cambios, se instalaron poderosos intereses económicos que obtenían así una protección contra la competencia externa que ninguna tarifa aduanera era capaz de proveerles. Montañas de papeles y trámites inútiles viajaban de los bancos a las autoridades monctarias y de vuelta para administrar los controles de cambio. Como siempre ocurre a la sombra de las regulaciones prohibitorias, especuladores avisados se enriquecían a costa de la comunidad. Bastaba circunstancialmente el conocimiento de cómo operar entre los vericuetos de los controles de cambios para obtener oportunamente ganancias especulativas sin relación alguna con la productividad, el esfuerzo, la tenacidad, la inventiva o el riesgo del capital invertido.

Mientras prevalezcan los controles de cambios, no cabe ni siquiera imaginar cómo puede funcionar una unión monetaria, cualquiera sea el alcance que se le quiera dar. El control de cambios es, por definición, incompatible con una unión monetaria que supone pagos transnacionales desregulados y libres entre, por lo menos, los miembros que la integran.

Por eso, el largo camino aún inconcluso hacia la unión monetaria europea se inició tímidamente en la segunda posguerra con la Unión Europea de Pagos, en la cual el Banco de Ajustes Internacionales de Basilea oficiaba de agente compensador de los saldos de los bancos centrales europeos. Esos saldos se acumulaban porque prevalecía el control de cambios en cada país. A partir del fin de 1958, Europa dió su primer gran paso hacia la libre convertibilidad de sus monedas con el dólar y otras monedas convertibles como el franco suizo o el escudo portugués. Desde entonces, país tras país demanteló los controles de cambios hasta concluir esa tarea burocrática en este año de 1992.

Sin controles de cambios, los pagos internacionales son materia propia de la decisión de cada parte que paga y cobra. Además, en más de treinta años de los mercados monetarios y financieros se desregularon y expandieron. Nuevas modalidades financieras, llamadas también productos por asimilación al comercio de mercaderías, aparecieron por doquier. El volumen de las transacciones transnacionales aumentó sin límites al punto que actualmente predominan los pagos financieros por sobre los comerciales en una relación cincuenta a uno, cuando durante los controles de cambios esa relación era inversa de uno a nueve.

# Hacia la unión monetaria europea

Así las cosas, una unión monetaria comienza a configurar un esquema factible si prevalece la voluntad política de las partes para instrumentarla. La unión monetaria significa una sola moneda y un solo banco emisor. Decaen las tasas de cambio entre las monedas nacionales y los bancos emisores de cada país.

Los pagos se simplifican y abaratan al desaparecer el costo de los servicios bancarios de la intermediación cambiaria.

Además, se facilita el cálculo económico para las inversiones, compras, ventas y la financiación. La competencia entre los proveedores de los países integrantes de la unión monetaria se agudiza más allá de los efectos competitivos de la apertura aduanera ínsita en la unión aduanera y el mercado común. Esa competencia genera presiones bajistas sobre los costos y precios, induce incrementos en la productividad, alienta las inversiones a largo plazo con innovaciones tecnológicas y asegura la estabilidad del valor de la moneda.

Esas ventajas manifiestas de una unión monetaria comportan, por cierto notables costos políticos. Al transferir la política monetaria y cambiaria a un banco central común, cada gobierno miembro resigna su propia política monetaria y cambiaria y cede sus reservas monetarias al instituto emisor. Se requiere, por cierto, una convicción política profunda acerca de las ventajas inherentes a una unión monetaria para dar un paso tan significativo del que, por añadidura, no hay retorno dado su carácter irreversible. Esa convicción profunda comporta la confianza en los demás miembros cuya suma integra la "affectio societatis" que debe sostener esa unión.

Perdida la soberanía monetaria, el banco central de cada país o la autoridad que lo controla, ya no puede devaluar ni revaluar su moneda, expandir o contraer la masa monetaria ni influir sobre las tasas de interés procurando, si cabe, morigerar alguna fase de su ciclo económico, apuntalando el empleo o determinadas actividades económicas ni ajustar el balance de pagos.

La unión monetaria obliga a sus miembros al equilibrio fiscal y refuerza la competencia en la cconomía de mercado. Por ello, se requiere previa disciplina fiscal para constituir la unión monetaria, sin la cual los miembros indisciplinados impondrían una carga insoportable a los miembros disciplinados. Esa disciplina fiscal resulta así la prueba cabal de la confianza que cada miembro inspira a los demás para constituir juntos una unión monetaria irreversible. La disciplina fiscal morigera, como es sabido, los apetitos de gastos públicos con fines políticos y compele a recaudar los impuestos.

Esta confrontación entre las ventajas económicas innegables de la unión monetaria y los costos políticos domina la discusión europea sobre su propia unión monetaria y prefigura disensos semejantes en otras partes, donde se ensayen integraciones económicas avanzadas que apunten a igual objetivo.

#### Europa como ejemplo para América latina

Para la América latina la marcha hacia la unión monetaria curopea reviste singular importancia. La epopeya iberoamericana de la Conquista y la colonización subsiguiente por España y Portugal, más tarde Gran Bretaña, Francia y Holanda, durante tres largos siglos, han dejado rastros indelebles en nuestra parte del Océano Atlántico.

Al margen de orígenes comunes y vinculos culturales y religiosos, la América latina que engloba los países americanos de origen español y portugués sigue estrechamente relacionada con Europa. Ciertas ideas políticas y económicas directrices provenientes de Europa se suelen afincar en la América latina, sin perjuicio de la innegable influencia de los Estados Unidos.

Así ocurrió por ejemplo con el modelo corporativo de la sociedad, nacido en Europa y expandido hacia la América latina durante la década de los años treinta, precisamente cuando el control de cambios, también de origen europeo, le servía de paraguas protector. La legislación de seguridad social nació en buena medida en Europa y fue adaptada en la América latina a las necesidades de la idiosincracia de cada país.

Detrás del control de cambios se amurallaron en la Âmérica latina ciertas doctrinas proclives a la llamada sustitución de las importaciones para estimular el crecimiento de las industrias, en vez de promover las exportaciones como factor dinámico del crecimiento económico. Ese modo de organizar la política económica en la América latina predominó durante las décadas de los años treinta a ochenta, aunque en sus orígenes la adopción del control de cambios fuera puramente defensiva contra las agresiones insitas en las inconvertibilidades

de las monedas europeas que virtualmente confiscaban los excedentes de divisas ganados en esos países, sin poder aplicarlos a los pagos en monedas convertibles.

Cuando Europa daba sus primeros pasos de la integración económica, la América latina le siguió al pie. En la misma década de los años sesenta, surgieron el Mercado Común Centroamericano, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, el Pacto Andino y la Zona de Libre Comercio del Caribe. Al mismo tiempo, se constituían y afianzaban la Comunidad Económica Europea y la Zona Europea de Libre Comercio.

Los intentos integracionistas de la América latina no tuvieron ni remotamente la intensidad ni la profundidad de las dos integraciones europeas. Si bien contribuyeron modestamente al impulso del comercio regional, no avanzaron hacia estadios de integración propios de genuinas zonas de libre comercio o uniones aduaneras, como sucedió en Europa. En varios países latinoamericanos prevalecían todavía los controles de cambios, apenas atemperados por las compensaciones de saldos de bancos centrales que practicaba por cuenta de ellos el Banco de la Reserva del Perú, compensaciones que se agotan con el crédito recíproco durante un par de meses.

No hubo en la América latina en ningún momento genuina voluntad política para afrontar eventuales costos implícitos en las integraciones. Así fracasaron en los hechos las tentativas de poner en marcha las integraciones pactadas con rebajas periódicas y negociadas de los aranceles y otras restricciones al comercio. Siempre predominaban los intereses nacionales contrarios a la integración, porque temían la competencia de los proveedores de los demás países en mercados reputados como cautivos.

#### El Mercosur

No obstante esa historia de frustraciones y fracasos, un cuarto de siglo después del comienzo casi simultáneo con Europa, la idea de la integración económica prendió nuevamente en el sur del continente y en otras partes. A partir de 1986 la Argentina y el Brasil, los dos países de mayor gravitación

económica en la región del sur, firmaron varios pactos bilaterales que culminaron en 1991 con la firma del Tratado de Asunción, La Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay se comprometieron a constituir un mercado común mediante rebajas semestrales y automáticas de sus aranceles recíprocos hasta fin de 1994. El Mercosur, como se dio en llamar a esta integración económica, está en plena marcha y va dobló el codo en su carrera hacia la liberación total del intercambio entre las partes con un 61 por ciento de rebajas arancelarias en vigencia y con reducciones pactadas al ritmo de 7 puntos de porciento de los aranceles cada seis meses basta llegar a su eliminación total a fin de 1994.

Por el momento, el Mercosur es una zona de preferencias comerciales que apunta hacia 1995 a una zona de libre comercio. Más allá de ella, los cuatro gobiernos asumieron el compromiso de pactar una unión aduanera con aranceles uniformes frente a terceros países que igualen los aranceles diferentes propios de una zona de libre comercio. Si bien va comenzaron las deliberaciones metodológicas y los cuatro países han rebajado unilateralmente sus aranceles hacia terceros países, todavía prevalecen dispersiones significativas. En el GATT los cuatro gobiernos consolidaron el arancel máximo del 35 por ciento. El arancel externo común, si se pactara oportunamente, apunta a niveles considerablemente más reducidos, lo cual será prenda de la apertura comercial incompatible con la formación de un bloque económico cerrado al comercio con el mundo.

En los pactos del Mercosur, los presidentes y sus ministros acuerdan periódicamente iniciar negociaciones sobre determinados aspectos de la política económica. No prevalecen como en la Comunidad Europea mayorías calificadas para la adopción de las decisiones que se toman por consenso. Acordados por los negociadores en el llamado Grupo Mercosur, los presidentes y sus ministros firman lo convenido e implementan las medidas. Así lo han hecho, per ejemplo al desregular a partir de noviembre de 1991 las cargas de los camiones de contratación en cualquiera de los cuatro países. cuando antes sólo podían llevar carga a otro país, sin tracrla

de regreso. Igualmente se pactó un mecanismo jurídico para solucionar las controversias comerciales, al que también tendrán acceso los particulares afectados, con recurso al arbitraje obligatorio y la sanción comercial, mediante el retiro de las concesiones u otras medidas, al transgresor condenado.

Entre los temas que oportunamente se considerarán en el Mercosur figuran en el propio Tratado de Asunción la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y las restricciones no arancelarias, el establecimiento de un arancel externo común y una política comercial común en relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados, y la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes. En la lista de los temas sujetos a la coordinación macroeconómica se menciona la coordinación monetaria y cambiaria, sin avanzar en los textos pactados más allá de tal coordinación.

No hay, pues, ningún atisbo de una unión monetaria entre los países del Mercosur. Tampoco se conocen iniciativas enderezadas a tal objetivo en los demás acuerdos latinoamericanos de integración. La zona norteamericana de libre comercio, conocida bajo la sigla inglesa de NAFTA, recientemente pactada entre los gobiernos de los Estados Unidos, el Canadá y México, tampoco prevé nada parecido a una unión monetaria, toda vez que sus objetivos se agotan con la zona de libre comercio al cabo de quince años.

# Las precondiciones para la unión monetaria

Si se aprecia la lenta evolución europea hacia una unión monetaria a partir de la cooperación monetaria iniciada 45 años atrás, no debe sorprender que en la América latina aún no se avance hacia similar designio. La propia experiencia europea enseña que antes de la unión monetaria se debe concluir el proceso de la libre circulación de los bienes en una zona de libre comercio o una unión aduanera. Asimismo, resulta prioritario completar el mercado común con la libre circulación y residencia de personas, el asentamiento también

libre de empresas, las prestaciones irrestrictas de servicios y los pagos sin trabas regulatorias, todo lo cual requiere la eliminación total del control de cambios y la adecuación de la legislación general y específica, en particular la tributaria, en cada uno de los países miembros.

En la América latina aún estamos lejos de semejante escenario. Las secuelas de los controles de cambios siguen vigentes en la región, si bien la mayoría de los países, salvo el Brasil y Chile, han abandonado durante la última década las restricciones a los pagos transnacionales y las tasas de cambio múltiples.

La experiencia enseña que en la América latina el control de cambios actúa como una pantalla protectora para inducir políticas proclives a la inflación. Las prohibiciones implícitas en el control de cambios aparejan válvulas de escape mediante las tasas de cambio múltiples e inducen fenomenales fugas de ahorros nacionales al exterior, en cuanto se advierte en el país que la inflación se nutre de los déficits fiscales financiados con emisiones monetarias del banco central.

Las indexaciones generalizadas de precios y salarios, acotadas a períodos de ajuste cada vez más breves cuanto mayor sea el nivel de la inflación, actúan como aceitadas poleas de transmisión de los déficits fiscales a la inflación generalizada. El control de cambios lo hace posible postergando el ajuste inevitable. Por ello, la estabilización monetaria resulta más fácil sin control de cambios, en cuanto el equilibrio fiscal, el arreglo de la deuda y la prohibición de indexar contratos de dinero y laborales generan la confianza necesaria para retener los ahorros en el país e inducir el retorno de los ahorros fugados al exterior.

Mientras prevalezcan en algunos países latinoamericanos las inflaciones muy elevadas y, por consecuencia, extremadamente volátiles, la coordinación de las políticas monetarias y cambiarias, como la prevé el Mercosur, no pasa de una quimera. Las inflaciones no son coordinables. Ningún gobierno o grupo de gobiernos puede imponer a otro una política de estabilización monetaria, como tampoco la puede implementar el Fondo Monetario Internacional sin la voluntad del gobierno del país que acude a su asistencia. Sólo esa voluntad política de un país aquejado por la inflación puede encarar una política apropiada para crradicar sus causas fiscales y eliminar la indexación que las transmite a mercados laborales, de bienes y servicios.

En el Mercosur, el Paraguay nunca padeció inflaciones muy elevadas ni se endeudó en demasía en el exterior. La Argentina es la campeona indiscutible de la alta inflación a razón de más de tres dígitos, o sea cien por ciento anuales durante tres lustros, culminando con arrebatos hiperinflacionarios y ocasionales tasas diarias de carestía. Ahora el país ha logrado dominar el maleficio monetario y registra una inflación baja. El Uruguay persiste en inflaciones elevadas gracias a la indexación de las jubilaciones, dispuesta por la constitución, y los salarios.

El principal problema del Mercosur es, sin duda, el Brasil, donde prevalece la alta inflación a razón de más del 20 por ciento mensual durante el último año. Siendo por su población, su extensión territorial, su comercio internacional y su producto bruto el principal socio del Mercosur, el Brasil sólo podrá encarar una coordinación de sus políticas monetaria y cambiaria cuando estabilice su moneda y elimine el control de cambios. Ello conlleva según la experiencia de otros países latinoamericanos que padecieron igual flagelo inflacionario, el equilibrio del presupuesto, la supresión de los subsidios, la privatización de las empresas públicas para cancelar la deuda estatal, la apertura económica con aranceles más reducidos, sin restricciones no arancelarias de significación, y otras medidas concordantes.

Hasta ahora, el Mercosur ha demostrado una notable voluntad política integracionista, más allá de la retórica alusiva que tanto agrada a los políticos e intelectuales de la región. A lo largo de seis años, la voluntad política se ha manifestado a través de dos presidentes de distinto signo político en cada uno de los cuatro países. En Europa la integración también se afianzó con el consenso de partidos políticos de distinto signo, así sean conservadores o liberales, socialistas y hasta recientemente ex comunistas.

<u>ը մանդարական իրանական ին իրանական ախտահանակի ակիստոնան արտանան իրանանան հանաարան հանակին իրիստում</u>

# El dólar, la otra moneda

Cuando Europa estaba regimentada por controles de cambios, la verdadera moneda apetecida era el dólar libremente convertible de los Estados Unidos. Sólo cuando los países derrotados en la Segunda Guerra Mundial se recuperaron económicamente, las monedas europeas ganaron la confianza de sus pueblos al punto que se arremolinaron en torno al marco alemán.

No es, por cierto, una casualidad que la moneda más apetecida de Europa sea precisamente la moneda del país que padeció en 1923 y 1948, en una sola generación, dos hiperinflaciones posbélicas tras un decenio de inflación elevada. El dólar quedó relegado en Europa a la moneda internacional aceptada para pagos, tras el abandono de las paridades fijas en 1971, sin perjuicio de seguir siendo la moneda en la cual se pactan los precios de los productos básicos en el comercio internacional. Las monedas europeas volvieron por sus cabales y el marco ocupó buena parte de las funciones que antes tenía el dólar.

En la América latina, en cambio, el dólar sigue siendo la otra moneda que la gente acepta como referencia de valores y frecuentemente para pagos cotidianos en los propios países, cuando no es atesorada o sirve, cual esperanto monetario, para pagos en viajes e inversiones. Ninguna moneda latinoamericana resulta siquiera lejanamente tan apetecible como el dólar o, en Europa, el marco alemán y en Asia el yen japonés.

En ausencia de la aceptación de otras monedas latinoamericanas, la región se desenvuelve con dólares. Casi todas las exportaciones y gran parte de las importaciones se pactan en dólares. Los pagos financieros también se realizan predominantemente en esa moneda y sólo en forma subsidiaria para operaciones específicas en monedas europeas o asiáticas. Las compensaciones monetarias entre bancos centrales también se ajustan en dólares de los Estados Unidos con giros sobre las cuentas en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York.

Cuando una moneda de aceptación internacional como el dólar es usada tan generalmente como ocurre en la América latina, no hay urgencia alguna para configurar una unión

monetaria carente de moneda-ancla como el marco alemán en Europa. No hay ninguna moneda en la América latina que pueda jugar el papel del marco alemán para que las demás monedas se le apareen con estabilidad de las tasas de cambio.

Una unión monetaria requiere una moneda propia. Con una moneda ajena a la región, como lo es el dólar, el proceso hacia la unión monetaria resulta aún más complejo que con una moneda de la región como en Europa. Habría que imaginar el compromiso de estabilizar las tasas de cambio de cada moneda con el dólar para proceder oportunamente, dadas todas las otras condiciones fiscales y económicas para la unión monetaria, a la mutación hacia la moneda común. No se conoce experiencia alguna de un proceso semejante ni resulta fácil imaginarlo.

Hasta tanto los miembros del Mercosur hayan estabilizado sus monedas y converjan en una armonización macroeconómica, todo atisbo de unión monetaria carece de realismo. En el interin, se puede avanzar sin prisa ni pausa hacia la zona de libre comercio y eventualmente hacia la unión aduanera y el mercado común, si se logra armonizar los aranceles externos.

Ello comporta para los miembros del Mercosur un mercado singularmente ampliado con características de mercado cuasi cautivo para muchos proveedores, aunque cada país miembro y el conjunto del Mercosur mantengan abiertas las puertas de acceso para terceros países. Hacia 1995, por caso, el Mercosur puede abarcar unos 200 millones de habitantes y su producto bruto puede orillar los 700 mil millones de dólares o aún más, con un potencial nada despreciable de crecimiento. Aún sin coordinación ni unión monetaria, semejante escenario atraerá inversiones de la región y de afuera y motivará a los proveedores de los países miembros a abastecer a posibles clientes en los otros mercados del grupo.

## La integración comercial, primer paso

En un contexto de rebajas arancelarias y eliminación de otras restricciones, el Mercosur genera una fuerza integradora que despierta nuevas corrientes del intercambio, moviliza negocios, asociaciones entre empresarios, vinculaciones del transporte y las comunicaciones e induce inversiones de infraestructura y otras que interesan a varios miembros.

En varios años, el comercio regional puede alcanzar dimensiones que, a su vez, promueven más intercambio. Por el momento, el Brasil ya es el principal cliente de la Argentina, y la Argentina es el segundo cliente del Brasil, pero el volumen del intercambio sigue siendo relativamente modesto, aunque ya crece a ritmo considerable. Así, en 1991 el Uruguay comerció en el Mercosur el 38 por ciento de su intercambio global, el Paraguay el 31,7 por ciento, la Argentina el 18,8 por ciento y el Brasil sólo el 8,6% por ciento, lo cual suma un comercio regional del Mercosur que apenas llega al 13,8 por ciento del intercambio total por la ponderación gravitante del Brasil. Este país comercia con todo el mundo más de 60 mil míllones de dólares al año, lo cual es el doble del intercambio global de la Argentina, el Paraguay y el Uruguay suma dos.

Frente a esa participación del comercio regional que quizá supere el 15 por ciento en 1992, Europa registraba entre sí alrededor del tercio de su intercambio global, o sea más del doble del Mercosur, cuando se puso en marcha su integración económica hace más de tres decenios.

Cuando el Mercosur alcance esa alícuota de su intercambio en el comercio global, podrá enfilar hacia relaciones económicas más estrechas y tal vez encarar más tarde una unión monetaria como en Europa, siempre que estabilice sus monedas, ejerza genuina disciplina fiscal y apuntale los mecanismos de mercado para asignar recursos e ingresos.

En el interin y en razón de los estrechos vínculos entre Europa y la América latina, la experiencia monetaria europea será percibida con creciente interés y hará sentir sus consecuencias en nuestra región, cualquiera sea finalmente el resultado de sus empeñosas gestiones en dirección a la unión monetaria.

# EL CAPITALISMO AL FINALIZAR EL SIGLO XX\*

Por el Dr. Manuel San Miguel Académico de número

La actual estructura mundial de las relaciones económicas entre las naciones, se caracteriza por la gravitación de tres grandes subsistemas cuyos polos son los Estados Unidos, la Comunidad Europea y el Japón.

El proceso de reestructuración productiva inducido por una amplia innovación tecnológica, la globalización de las corrientes financieras y la búsqueda de mejores condiciones de competitividad, conducen a una profunda modificación del perfil de los bienes y servicios transables, en un contexto internacional con significativa inestabilidad comercial y financiera.

La configuración de esta tendencia mundial, se apoya en el nuevo paradigma tecnológico que ha transformado la organización productiva de los países industriales para hacer víable una oferta cada vez más diferenciada de bienes y servicios.

Pluralismo social y competencia económica. A su vez, en el seno de las sociedades, se han modificado las lealtades políticas, atenuándose la rigidez de las confrontaciones ideológicas, al generarse cambios importantes en las creencias, los valores y las preferencias individuales y colectivas.

En el plano político, se ha fortalecido el reconocimiento de la importancia de la iniciativa individual, de la descentralización y de la utilidad de la economía de mercado. La competitividad adquiere un carácter estratégico, por cuanto

<sup>\*</sup> Conferencia pronunciada en la sesión pública del 18 de noviembre de 1992.

las grandes corporaciones que dominaron los mercados mundiales durante las décadas precedentes, deben luchar para sobrevivir con empresas emergentes que aprovechan conocimientos avanzados y su aplicación tecnológica.

El impacto de la información y de las comunicaciones ha erosionado la tradicional concepción jerárquica de las organizaciones, favoreciendo formas de dirección flexibles para responder a las preferencias segmentadas de los consumidores con diferentes niveles de cultura e ingresos.

Después del derrumbe del comunismo real, se ha acentuado en las naciones capitalistas formas democráticas más desplegadas, sustituyéndose la organización intervencionista del Estado por una actuación más reducida y eficaz del poder político y por la participación más activa de la sociedad civil.

ш

Se trata de conformar sociedades abiertas, cuya capacidad de información, conocimiento y participación, facilite el despliegue de actividades productivas y culturales más creativas, en un marco de relaciones internacionales caracterizado por contínuos cambios en las ventajas competitivas entre los países.

Los rasgos de estas sociedades capitalistas se distinguen por estar sustentadas con economías basadas en el conocimiento, en la información y en la segmentación de los consumos. Asimismo, el rechazo a la uniformidad a través de la diferenciación en los valores y los comportamientos sociales, conduce a la relativización de las ideologías de izquierda y derecha, acentuándose la aplicación de enfoques pragmáticos para la consideración de cuestiones políticas relevantes.

La reducción de las áreas de intervención asignadas al Estado, derivada de la conformación de sociedades abiertas y pluralistas, plantea la cuestión del sentido de la ética, cuando se enfrentan valores y convicciones.

La armonización de esos valores y actitudes que se alejan de la confrontación ideológica, requiere la adopción de políticas consensuadas que generen razonable coherencia a la compleja fragmentación del tejido social. Esta nueva cultura política deberá responder a las cuestiones que se suscitan en la transformación de lo público y lo privado, y a la actitud nacional frente a las tendencias hacia la transnacionalización económica y cultural que influyen sobre los conceptos de poder, seguridad y desarrollo de los países.

La reflexión sobre la idea de soberanía, el papel declinante de las ideologías y la función del poder estatal para promover la cohesión social, deberá iluminarse con nuevas visiones de comunidades más complejas y diferenciadas, cuyas organizaciones e interacción social representan cambios cualitativos respecto de las formas prevalecientes en el mundo moderno durante décadas anteriores.

Contrato social y las instituciones. La búsqueda de una ética de responsabilidad individual y colectiva, constituye un aspecto crucial en el funcionamiento de las sociedades capitalistas modernas. Los principios liberales clásicos que influyeron en la organización institucional de los países occidentales, se basaron en la libertad e igualdad política, la importancia de la eficacia económica y la autorrealización individual. La atenuación de las confrontaciones e inequidades fue preocupación principal de la sociología de los conflictos, y sus aportes revelan según Bell situaciones críticas aún no resueltas, especialmente en casos de crecimiento económico insuficiente.

En períodos de ajuste económico o lento crecimiento, se presentan situaciones de suma cero, en las cuales lo que unos ganan, otros pierden. En estas circunstancias, se hace difícil aplicar criterios de equidad que eviten la repercusión de las pérdidas en los sectores más débiles. Para Thurow las demandas básicas sin respuestas reales, derivan en una creciente exasperación de los perdedores que conducen a comportamientos anómicos.

Habermas destaca que la racionalidad instrumental dirigida a mantener al sistema funcionando, tiende a sustituir la acción comunitaria e interactiva de los sectores, por la aplicación de la lógica del modelo económico adoptado. La solución de las cuestiones técnicas no motivan discusiones en la arena política y se configura un proceso de creciente despolitización de la sociedad civil, orientada hacia objetivos meramente individualistas y económicos.

La despolitización de lo público obstaculiza la vigencia de una ética comunicativa, la cual exige la universalidad de las normas y la aceptación real de los principios establecidos normativamente. La asimetría entre la racionalidad técnica de la organización capitalista y los requisitos de una ética comunicativa, según Habermas, debilita la capacidad de legitimación política de la sociedad. La superación de este imperfecto encausamiento de los intereses asimétricos, requiere la aplicación de una racionalidad plena, irrestringida, que armonice la eficacia técnica-administrativa del sistema económico con los principios ético-normativos fundamentales.

El énfasis sobre la comunicación y la intersubjetividad significa la intención de buscar formas de organización socio-económica que configure un horizonte post-individualista, lo cual no implica un rechazo frontal a los logros políticos y sociales del individualismo, sino abrir un rumbo hacia una noción de las relaciones humanas más multiforme y solidaria de la que tradicionalmente había sido contemplada.

En la renovación de la teoría ético-política contemporánea para superar la disyuntiva que se anida en los distintos planos de la racionalidad social, se han revitalizado las concepciones contractualistas de la sociedad clasificadas con una doble visión: la europea centrada en Habermas y Apel, y la otra calificada como el neocontractualismo norteamericano que incluiría a Rawls, Nozick y Buchanan.

Esta renovación teórica se orienta hacia la incorporación de fundamentos apropiados para la formación de organizaciones sociales democráticas y plurales que hagan posible encauzar las acciones individuales y colectivas, hacia metas y fines que configuren un sentido humano al mundo de la vida.

El contractualismo clásico. Las teorías clásicas que surgieron con la modernidad se basaron en una concepción del mundo en la cual el hombre se piensa como una única realidad sustantiva, dotado de una razón natural y de impulsos y capacidades que le son propios (Descartes). De esta manera, el cartesianismo y el método analítico se aunan para concebir a los individuos dotados de una natural constitución como fundamento de todo contenido normativo. El Estado y la sociedad se descomponen en sus elementos primarios, los individuos, para recomponerlos a partir del conocimiento de sus leyes fisiológicas y psicológicas.

Hobbes enfatiza la necesidad del hombre de recurrir al poder para satisfacer sus requerimientos vitales, lo cual genera conflictos, dada la supuesta igualdad natural de los seres humanos. Estos conflictos causan condiciones de inseguridad y el riesgo de perder la propia vida,

La organización política que surge de ese estado de naturaleza, no es una consecuencia de una vocación social, sino que es el resultado de un contrato de individuos libres e iguales, para lograr condiciones de supervivencia. En este individualismo abstracto, no hay ninguna obligación de ningún hombre, que no surja de algún acto de él mismo.

El derecho de autoconservación que se basa en el concepto de interés propio, fue analizado con mayor precisión por Locke que enfatiza la afirmación del primado del individuo sobre la sociedad. De este modo, la sociedad civil es un medio para hacer viable la libre acción de las personas y evitar las consecuencias destructoras de situaciones antagónicas no armonizadas. La generalidad de la norma configura la seguridad jurídica que preserva la consecución de las acciones e intereses privados.

El criterio de racionalidad ético-normativa proviene del juicio de valor centrado en la eficacia de la organización adoptada para la satisfacción de los fines de los individuos y la conservación de sus derechos, por cuanto el poder se somete a límites razonables. El derecho objetivo que obliga a todas las personas, tiene un carácter natural y es anterior al Estado e invulnerable por éste. La eficacia de este derecho natural sustenta la normalidad de los intercambios de bienes y de la institución de la propiedad privada.

El proceso de civilización se aparta de sus matrices religiosas originarias. La historia humana se seculariza y las relaciones personales ganan en seguridad y formalización. La obediencia a las instituciones y a las normas es una obligación cuyo fundamento moral se genera en actos voluntarios de hombres libres por naturaleza. La reinterpretación de la tradición histórica y el avance del concepto de secularización, se afianzan con la transformación del poder absoluto del soberano en formas constitucionales para su ejercicio.

El pensamiento de la Ilustración reconsideró el concepto de libertad frente a una realidad social en la cual se manifiestan relaciones de dependencia y desigualdad. Rousseau intenta ofrecer una solución que armonice la autonomía de la persona con la seguridad jurídica. Concibe la libertad civil en el sentido de evitar el arbitrio de los demás, a través de la obediencia a la voluntad general instituída por la misma comunidad como cuerpo político. El propio Rousseau percibía la imposibilidad de realizar su modelo institucional, sin la existencia de una solidaridad mutua y una genuina predisposición para construir un orden social justo basado en la voluntad general por encima de los intereses particulares. En su visión queda sin resolver el complejo vínculo entre la individualidad y la comunidad frente a los límites indeterminados de la utilidad general.

La concepción de la teoría social en Kant implica la intención de compatibilizar la razón y el poder. Su noción normativa constituye una pura idea de la razón práctica a priori abstraída de todo contenido empírico. En su filosofía trascendental, así como el imperativo categórico representa el criterio fundante del enjuiciamiento de la moralidad interior, el contrato social surge como idea normativa de la razón práctica que sustenta la juridicidad de la legislación positiva exterior.

El reconocimiento de la norma jurídica sólo puede ser legítimo, cuando la libertad de cada uno puede conciliarse con la libertad de todos. La ley de esta limitación equivale a la ley de la libertad misma.

La concepción Kantiana del contrato social intenta preservar la dignidad moral de toda persona, integrándola a la vez políticamente en el cuerpo social. La voluntad general se transforma en voluntad racional de los miembros del cuerpo político, en su carácter de personas autónomas guiadas por el imperativo categórico que impone el respeto a todo hombro como un fin en si mismo. Lo que constituye el fundamento del orden político no es la consecución del interés particular, sino la razón que al fijarse únicamente en los fines y preferencias generalizables de las personas, se abstrae de las necesidades y deseos contingentes individuales.

La crítica a este concepto trascendental del derecho como un postulado de la razón pura, consiste en resaltar que al amparo de la generalidad, el principio regulatorio se convierta en simple formalismo, por cuanto la abstracción de lo particular, de sus pasiones e intereses concretos, puede producir una vaciedad en el contenido de las normas generales.

Sin embargo, la vinculación directa entre moralidad y legalidad que tiende a preservar el principio de la inviolable dignidad de la persona, representa la base esencial de todo Estado de derecho y constituye un elemento irrenunciable de la acción política para asegurar la aplicación de principios éticos a la realidad social.

Los aportes del neocontractualismo. En el nuevo pensamiento contractualista, los aportes de Rawls se proponen explicar una noción de justicia que supere el utilitarismo anglosajón y la concepción intuitiva del bien. Su visión otorga relevante significación a la existencia de una situación de igualdad inicial de las personas para alcanzar acuerdos imparciales, y al denominado principio de la diferencia que consiste en ayudar a los miembros de la sociedad menos favorecidos para que puedan satisfacer la disposición de bienes primarios mínimos.

Estos bienes primarios se refieren a las libertades básicas y a la igualdad de oportunidades para acceder a posíciones de responsabilidad y riqueza. De esta manera, la concepción moral de la persona y el principio esencial de las libertades se complementan entre sí. La base de la cohesión social radica en el compromiso de cooperación de las personas como seres sociales, conjuntamente con la confianza de que la justicia garantiza y asegura aquellas libertades.

Rawls se acerca a Kant cuando afirma la autonomía de la persona como sujeto moral, cuya libertad de conciencia es un requisito primordial, aunque esta autonomía personal no debe ir en detrimento del bien público que garantice el orden y la justicia en el seno de la sociedad.

En la visión de Rawls, la persona es y debe ser racional y cooperativa, y al dedicarse al logro de bienes particulares también es capaz de contribuir al bien común. Su ética es de naturaleza esperanzada porque da por supuesto un mínimo suficiente de voluntad para alcanzar cierta capacidad de compromiso y cooperación como postula el imperativo categórico kantiano.

Sin embargo, aun en sociedades bien ordenadas las asimetrías reales existentes conllevan a la persistencia de desigualdades, por lo cual los principios de las libertades básicas y de la igualdad de oportunidades pueden tornarse inalcanzables para sectores sociales menos favorecidos o marginados.

La vigencia de la justificación moral de los principios que generan una obligación política requiere un marco institucional que armonice lo público y lo privado, legitimado en un proceso de racionalidad dialógica. La conexión de la moralidad con la acción, asociada a la tolerancia y negociación para establecer arreglos justos, es según el aporte contractualista de Rawls lo que contribuye al fortalecimiento racional de la justicia y a la cohesión social.

Las proposiciones de Nozick representan un enfoque diferente, que intenta justificar la legitimidad de un Estado mínimo, cuyas funciones se centren en la protección de la propiedad y en la normal ejecutoriedad de los contratos y de las leyes. Su concepción se opone al igualitarismo y a las teorías que proponen políticas redistributivas de ingresos y riquezas.

El Estado mínimo sería la organización institucional ideal para que cada indviduo dueño de sí mismo exprese y realice todas sus facultades creativas inherentes a su potencialidad personal.

Nozick reivindica la visión del estado de naturaleza concebido por Locke, cuya base teórica la califica como explicación fundamental. El marco político deriva de una instancia natural anterior a su formulación positiva. Sólo los individuos son auténticos titulares de derechos. El acuerdo para conformar la sociedad civil no crea nuevos derechos; sólo transfiere a la autoridad política los poderes que disponían los individuos en el estado de naturaleza, para que aquélla proteja sus derechos naturales.

Estos derechos no determinan ninguna ordenación social que pretenda una equitativa distribución de los bienes. La presencia del Estado mínimo permitirá que las personas con sus diferencias de riquezas e ingresos y peculiaridades culturales, puedan realizar su vida siguiendo sus propios valores y creencias.

Su imaginación del mundo sería la existencia de asociaciones o empresas estables orientadas por una mano invisible, donde cada persona recibirá ingresos según su contribución marginal al producto social. En este contexto utópico, según el propio autor, las personas están en libertad para realizar su propia versión de la vida, unidas voluntariamente en una comunidad transparente, en la cual nadie puede imponer su propia versión personal a los demás.

La regla general de no intervención requiere la existencia normativa de compensaciones para resolver situaciones conflictivas que pudieran lesionar derechos individuales. En estos casos, la dimensión del Estado no sería tan mínima, aunque Nozick afirma que las soluciones surgirían sin desnaturalizar las leyes del mercado absolutamente libre. En esta visión libertaria no existen con claridad reglas para controlar o atenuar los casos de marginalidad derivados de enfermedades graves y extrema pobreza y de arbitrarias discriminaciones interpersonales.

El pensamiento de Buchanan se orienta a resaltar la expansión incontrolada del sector público y de las intervenciones estatales que exceden las requeridas para corregir los posibles defectos del mercado libre.

Las consecuencias de este sesgo intervencionista excesivo es el empeoramiento de las condiciones estructurales del sistema económico y la permanente intromisión del Estado en el ámbito natural de las libertades individuales, ya que las personas se encuentran situadas en una red de reglamentaciones que tiende a configurar un amplio y burocrático sistema de poder central de características hobbesianas.

La clase política al perseguir intereses sin correspondencia con los de sus representados, la erosión de los derechos de propiedad y la penetración de las redes informativas, hacen necesario para Buchanan un nuevo contrato social que asegure la formación de relaciones libres entre hombres libres, colocando al renovado Leviatán dentro de razonable y limitado espacio institucional y que evite, a la vez, la salida hacia la anarquía.

La formulación normativa supone que se vive en una sociedad de hombres libres, no en una sociedad de iguales, lo cual significa que existirán diferencias postcontractuales en la propiedad y en los ingresos. Buchanan no menciona cuales serán los límites de esta desigualdad. El Estado constituye la personificación institucional del árbitro o juez, cuya función primordial consiste en asegurar el cumplimiento de los contratos y proteger los derechos allí declarados.

Sin embargo, se admite limitada ampliación del papel del Estado para satisfacer necesidades colectivas relacionadas con bienes públicos, que son aquéllos cuyo consumo abierto a amplios sectores de la población, podrían no ser ofrecidos por la actividad privada. Las reglas para esta acción subsidiaria del Estado deberían determinar las fuentes y montos de las inversiones requeridas y asegurar su adecuado control político por el cuerpo legislativo.

En este modelo socio-económico cada persona sería maximizadora de su propio interés, sin atenerse al principio de igualdad de oportunidades. Su coherencia lógica se centra en mejorar las condiciones para fortalecer la eficiencia del mercado y en considerar la racionalidad política como el contexto normativo para hacer viable relaciones de producción y consumo que no lesionen los derechos e intereses de los individuos participantes.

Del análisis comparativo de las visiones contractualistas que se han descripto, surge la importancia para el buen funcionamiento del capitalismo moderno de la existencia de normas jurídicas previsibles y racionales que evite o resuelva la presencia de conflictos. La inobservancia normativa afecta su desenvolvimiento y puede conducir a situaciones de anomía o anarquía.

Esas normas deberían apoyarse en actitudes cooperativas de modo que los ciudadanos actúen por adhesión a ellas y no sólo por temor a la sanción. Las razones que conducen a las personas a actuar en forma cooperativa son también de carácter moral.

La relevancia que tienen los principios morales deriva de su influencia para que las acciones individuales y colectivas no generen graves desórdenes dañosos para el tejido social. Pero la prevención de estas situaciones críticas, requiere además demostrar que la cooperación es socialmente beneficiosa y permite más oportunidades de participación en las decisiones relevantes, de los individuos o sectores relacionados con ellas.

Como casos actuales de situaciones anómicas se pueden mencionar el racismo y la xenofobia que perturba la vida social de varios países europeos. Para Baudrillard es una deformación que pone en descubierto la indiferencia política de los grupos involucrados. El fin de las pasiones ideológicas ha originado una exacerbación de las identidades nacionales y raciales que actuan como compensación del descreimiento político.

En los Estados Unidos el aumento de la tasa de pobreza que del 12 por ciento en 1968 ascendió el 14 por ciento en 1991, ha sido considerado como un factor relevante para explicar los incrementos de las tensiones sociales, cuyo caso más significativo asociado también a problemas raciales, fueron los saqueos e incendios ocurridos en Los Angeles, con la participación de grupos negros e hispanos que viven en condiciones de pobreza y marginalidad social.

Historia y perdurabilidad del sistema capitalista. Fukuyama influído por recientes acontecimientos mundiales, entre ellos el colapso del comunismo real y la desintegración de la Unión Soviética, ha vuelto sobre la concepción de la historia orientada hacia un sentido coherente y superior.

Su visión resalta la consolidación de la democracia liberal con economías capitalistas de libre mercado, en las cuales la información y la innovación tecnológica tienen un papel préponderante.

En este proceso el hombre no está guiado solamente por motivaciones económicas, sino que desea que se le reconozca también como ser humano portador de valores y dignidad. El deseo de reconocimiento constituye un principio esencial de la dignidad personal y representa el innato sentido humano de justicia.

La interpretación hegeliana que hace Fukuyama de la sociedad liberal contemporánea, difiere del pensamiento clásico de Locke. La consolidación de los derechos más que la preservación de la propiedad material, requiere el reconocimiento de la posición y dignidad de la persona.

La historia llega a su fin cuando se alcanza ese reconocimiento en el plano universal. La democracia liberal ha superado al comunismo, porque éste solo ha proporcionado una forma extremadamente deficiente de reconocimiento. La caída del muro de Berlín, puso en evidencia como millones de personas en Europa del Este fueron forzadas a vivir una existencia artificial e impuesta.

Fukuyama previene sobre la actitud de considerar la democracia liberal en forma incondicional, negándose a examinar sus propias fallas. Las sociedades liberales pueden ser acosadas por una serie de problemas como el paro forzoso, grandes desigualdades en las riquezas personales, contaminación ambiental y corrupción. Frente a estos problemas se debe indagar la capacidad del liberalismo para enfrentarlos con éxito, mediante instituciones económicas y sociales que resulten apropiadas para satisfacer el deseo de reconocimiento.

En el caso de los Estados Unidos, Fukuyama reconoce la dificultad de erradicar las desigualdades debidas a aptitudes y convenciones humanas. En una sociedad donde la calidad de la educación determina la posición económica y social, los jóvenes negros al empezar su aprendizaje en escuelas de bajo nivel, se encuentran en desventaja para acceder a una edu-

cación superior con adecuada excelencia que les permita competir con éxito en el ciclo de sus vidas.

Las diferencias en las oportunidades afecta la posición económica y social y debilita la posibilidad real de reconocimiento, lo cual se evidencia en la existencia de personas sin hogar, en el tratamiento humiliante de la policía y el trato discriminatorio del poder judicial.

Como ya lo explicó Tocqueville, cuando la sociedad tiene diferentes grados de movilidad y los grupos pueden acercarse unos a otros, como en las ciudades, las diferencias que postergan o marginan injustamente, generan mayores resentimientos sociales. La arrogante exhibición de los nuevos ricos es mucho más ostensible que la progresiva mediocridad de los sectores que se estancan o descienden. Por ello, el reconocimiento desigual de hombres en libertad, será la fuente de conflictos en las democracias liberales, que influirá en los objetivos de las alianzas para acceder al poder político de la sociedad.

El espacio de las ocasiones para que se reconozcan los esfuerzos y méritos personales se amplía mediante la actividad económica en todas sus formas. El capitalismo a través de la competencia en el mercado, contribuye positivamente a ordenar y potenciar el esfuerzo individual, ampliando las posibilidades de progreso. El éxito personal y la acumulación de riquezas serían como un reflejo simbólico de la capacidad de los hombres de empresas para alcanzar posiciones elevadas en las actividades que participan.

Los principios económicos liberales, sin embargo, no proporcionan un apoyo suficiente para estabilizar comunidades tradicionales, ya que el peculiar dinamismo de las economías capitalistas implica contínuos cambios en la localización y el carácter de la producción. En estas condiciones, es más dificil establecer lazos permanentes en las comunidades donde se ha nacido; se debilita el sentido de identidad con la vida local originaria, y se afecta inclusive la propia estabilidad de la composición familiar. Para sestener el vigor de estas comunidades tradicionales se necesita organizar acciones culturales y sociales que complementen la insuficiente capacidad de las actividades económicas para preservarlas.

El establecimiento del derecho, el gobierno por la ley y la separación de los poderes, hizo posible la consolidación de las democracias liberales y el desarrollo económico moderno, en las cuales la racionalidad limita la desmesura de la codicia. El espíritu emprendedor encuentra un amplio espacio creativo, donde el deseo es guiado por la razón. Esta visión dinámica de Fukuyama permitiría superar el pensamiento de Nietzsche que visualizaba formas más altas de creación humana, pero con el apoyo en una actitud de fuerza y dominio que socavaba la creencia en la igualdad de los hombres.

Sin embargo, la capacidad de las sociedades democráticas y capitalistas para establecerse y sostenerse a sí mismas, deberá enfrentar el desafío que surge de los sentimientos de alienación o anómicos derivados de deseos insatisfechos, de formas extremas de marginación social o nuevas expresiones del dogmatismo.

Fukuyama afirma que la idea de una historia universal orientada hacia la democracia liberal aparece como una respuesta plausible para abatir el relativismo cultural incrustado en el pensamiento moderno.

La convergencia de los tipos de instituciones que gobiernan las naciones y la homogeneización de la humanidad, aunque por diversos caminos, llegarán a un buen destino, lo cual significa que la historia habrá reivindicado su propia racionalidad.

El liberalismo democrático representaría esa etapa cimera, por cuanto se basa en el encauzamiento del desco de reconocimiento hacia formas de convivencia humana que permiten preservar con mayor legitimidad y coherencia la dignidad y los derechos del hombre.

Fukuyama concluye señalando que no obstante la amplia aceptación de los principios liberales, existen todavía algunos indicios sobre la orientación del mundo que generan dudas en torno a la llegada final a ese punto de culminación racional de la historia.

Política económica de la satisfacción. Galbraith critica la evolución del capitalismo moderno, tomando como modelo el desarrollo económico de los Estados Unidos. Señala que durante la última década, se ha desplazado el poder de los accionistas dentro de las corporaciones hacia sus directores ejecutivos, con el consiguiente aumento de los ingresos de éstos y de las inversiones especulativas. Fueron frecuentes las adquisiciones de acciones de empresas mediante préstamos garantizados por éstas, y la venta forzada de algunas de sus partes para afrontar los intereses de las deudas garantizadas.

Esta corriente especulativa de adquisiciones y fusiones que favorecieron a los participantes que disponían de información privilegiada, se extendió a las inversiones inmobiliarias, tanto para oficinas comerciales en las ciudades, como para viviendas residenciales, rascacielos y casinos.

Los bancos facilitaron el auge especulativo mediante cuantiosos créditos otorgados con precauciones mínimas, dada la riesgosa potencialidad del destino de las inversiones. Las cajas de ahorro con atractivos tipos de interés también incrementaron el nivel de los depósitos para canalizarlos hacia préstamos hipotecarios, cuyo volumen global alcanzó una extraordinaria magnitud.

Al frenarse el auge especulativo, se producen la caída de los valores inmobiliarios y graves dificultades financieras en las cajas de ahorro, lo cual condujo a un fuerte costo social debido a los compromisos asumidos por el Gobierno Federal al garantizar los depósitos efectuados en las mismas.

Por otra parte, durante la década del '80, la política monetaria basada en tipos de interés elevados desalentó el crédito para las inversiones productivas. El resultado a largo plazo, es una industria menos eficiente para competir en los mercados internacionales. La política fiscal blanda no resolvió el déficit persistente de las cuentas públicas y se incrementó la incidencía de los pagos por intereses en el presupuesto. La atracción de fondos del exterior por las altas tasas domésticas elevó artificialmente el valor del dólar, afectando negativamente el resultado del balance comercial. La aplicación de la denominada "economía del lado de la oferta" basada en la promoción de la iniciativa privada con significativas reducciones impositivas, constituyó el pensamiento económico dominante durante la administración Reagan. El crecimiento de la demanda agregada sería impulsado por el empuje dinámico de la oferta al expandirse la producción.

Los resultados poco satisfactorios de esta política, especialmente en los sectores industriales, han motivado nuevas propuestas que incorporan criterios correctores de los problemas estructurales, tanto en la esfera del consumo como de la producción.

Galbraith propone la reestructuración industrial mediante la combinación de incentívos de mercado y la eficaz intervención del Estado, para lograr mayor competitividad apoyándose en la utilización de la alta tecnología. Asimismo, destaca la necesidad de prevenir las tendencias socialmente perturbadoras que agravan las condiciones de pobreza, especialmente en zonas urbanas, donde se ha hecho más visible el deterioro, reflejado en cuadros de violencia, drogas y alcohol. La competencia pública para actuar con eficacia en estos graves aspectos sociales deberá ser reconsiderada positivamente. Se trata de cambiar la desmesurada cultura de satisfacción individual por una visión más creativa y responsable de la sociedad norteamericana.

Krugman cree que los norteamericanos han disminuído sus pretensiones de lo que se entiende por buen funcionamiento de la economía. A pesar de su enorme potencial, los Estados Unidos deben enfrentar ahora la denominada "era de las expectativas disminuídas".

El doble déficit fiscal y comercial, los excesos especulativos financieros, la menor competitividad externa y la persistente recesión, configuran un complejo conjunto de dilemas para la elección de una política económica correcta.

La amplia reducción de la tasa de interés para lograr la recuperación económica, aún no ha alcanzado su objetivo. Dicha tasa de descuento para préstamos interbancarios cayó del 8 por ciento al comenzar la recesión hasta el 3 por ciento en setiembre de 1992, y es la más baja desde 1963.

Los efectos insuficientes de la política monetaria aplicada por la Reserva Federal, hace pensar que los problemas que enfrentan los Estados Unidos no son meramente cíclicos, sino que existen desequilibrios estructurales relacionados con factores reales de la producción, como la incorporación de nuevas tecnologías, la capacitación de los recursos humanos y la planeación estratégica para orientar el rumbo innovador de la economía en un contexto de organización empresarial más flexible y eficaz.

En el corto plazo, los enfoques coyunturales se han centrado en el papel de los estímulos fiscales y la eficacia de la política monetaria. Algunos economistas se inclinan, por su más rápido efecto sobre la recuperación, hacia el incremento de inversiones con apoyo fiscal que eleven la productividad. Para otros, la magnitud del actual déficit fiscal es un dato de suma importancia, y un mayor incremento del mismo colocaría fuera de control la política fiscal con el consiguiente desborde del potencial inflacionario. Para estos economistas la política monetaria es el instrumento clave para recuperar la salud económica, pero se requiere eliminar los efectos negativos del déficit fiscal para que las reducciones de las tasas de interés tengan la eficacia deseada. Para ello, es necesario un plan creible que corte el déficit en un período apropiado, lo cual inducirá la formación de expectativas favorables para revitalizar las decisiones en la esfera de la producción, al bajar las tasas de interés de largo plazo.

Los tipos de capitalismo. Al finalizar el siglo XX, el capitalismo aparece en el escenario de la historia como un sistema económico con aceptación planetaria, basado en la iniciativa privada y en la libre acción de las fuerzas del mercado.

El colapso de los sistemas comunistas demostró su inviabilidad competitiva frente a las naciones capitalistas y puso de relieve su retraso tecnológico y la precariedad política de su sustentación.

La conclusión de la guerra fría y la desaparición de la Unión Soviética como polo de confrontación, han generado en el mundo occidental una renovada preocupación en torno a aspectos sociales y la eficiencia productiva de los diferentes tipos de capitalismo realmente existentes.

Albert incluye entre esos aspectos el nivel de pobreza, el alcance de la seguridad social, la legislación fiscal y su relación con el ahorro, la distribución del poder en las empresas y el papel de la investigación científica y la capacitación profesional.

La consideración específica de estas cuestiones y las respuestas que prevalecen en cada sistema económico concreto, permiten distinguir dos tipos de capitalismo. El modelo anglosajón centrado en la experiencia referida a los Estados Unidos, y el modelo renano que caracteriza a la organización económica de Alemania.

En la década del 80 la economía norteamericana se orientó hacia mercados con perspectivas de ganancias inmediatas. La falta de una política industrial de largo plazo derivó en un retroceso de la competitividad en diversas ramas productivas que fueron conquistadas por las industrias japonesas.

Las adquisiciones y fusiones de empresas realizadas por especulaciones financieras buscando beneficios inmediatos, contrasta con el planeamiento estratégico de largo plazo utilizado por Japón y Alemania para aplicar innovaciones flexibles en sus actividades productivas orientadas hacia nuevos proyectos industriales.

Las características del actual avance tecnológico, a escala mundial, se basa en una contínua innovación en los procesos y en los productos, apoyada por los resultados alcanzados en investigación y desarrollo (I.D.). Además, se requiere una formación profesional de los recursos humanos utilizados en los diferentes niveles para adaptarlos flexiblemente a los cambios técnicos introducidos.

El capitalismo norteamericano inserto en un contexto de beneficios especulativos, no actuó con la previsión y el dinamismo necesarios para responder con mayor éxito a ese avance innovador. La fuerte presión de la estructura de las deudas de las empresas y su composición accionaria, influyeron en las conductas de sus directivos que dedicaron preferente atención a la gestión financiera por los problemas inherentes a la excitación especulativa.

La mutación patrimonial y administrativa, el creciente individualismo y el debilitamiento de las políticas de solidaridad social, configuraron un cuadro de menor cohesión y dinamismo del sistema norteamericano, que se refleja sobre la incertidumbre del ritmo de su crecimiento futuro.

El modelo alemán presenta una mayor estabilidad. En las empresas, los propietarios conservan sus acciones y es menor la incidencia de las especulaciones financieras, en un contexto de sanas políticas monetarias.

Mediante la adopción de la denominada "economía social de mercado" se trata de mantener la estabilidad como precondición para el eficiente funcionamiento del mercado y aplicar conjuntamente políticas sociales que mantengan la confianza y la armonía en la vida económica.

Las ventajas de la economía social de mercado, se basa en el libre funcionamiento de los precios bajo condiciones de competencia. Las políticas sociales son aplicadas por los sectores interesados y comprenden formas equilibradas de protección y cogestión. La estabilidad monetaria es un factor esencial y está garantizada por la autonomía del Banco Central. Los abusos por las posiciones dominantes de las empresas, se evitan por la legislación que disuade los acuerdos colusivos. El apoyo a las pequeñas y medianas empresas promueve la igualdad de oportunidades entre las actividades productivas. La acción estatal y el fomento a los trabajos de investigación y desarrollo (I.D.) facilitan la reconversión industrial para lograr mayor competitividad exterior. Los seguros de desempleo y otros beneficios sociales, atenúan los efectos adversos de esa reconversión y posibilitan la flexibilidad laboral.

La regulación social mediante la concertación a nivel microeconómico, permite armonizar el interés nacional con la consideración de las propias necesidades de las partes que intervienen. Si bien estas políticas de concertación no eliminan todos los conflictos, la perturbación por los enfrentamientos es relativamente menor, lo cual se refleja en la baja influencia de las huelgas sobre la actividad productiva.

Después de la reunificación de todo el territorio alemán, se ha abierto la compleja perspectiva de mantener el equilibrio entre la preservación de la eficiencia económica y el cumplimiento de las metas de bienestar social, que es la base para el éxito de la concertación.

En el caso del Japón, la estrategia se orienta al mantenimiento y consolidación del liderazgo mundial en industrias de alta tecnología y a la expansión de la demanda interna con vistas a atenuar el desequilibrio de su comercio exterior, especialmente con los Estados Unidos.

El modelo se basa en la aplicación de las nuevas tecnologías tanto en los procesos industriales, como en el díseño y elaboración de nuevos productos. La coordinación entre los programas de investigación y desarrollo (I.D.) y la aplicación efectiva de las altas tecnologías en la producción y comercialización de los bienes, se realiza a través de acciones cooperativas entre el Estado y las empresas privadas. Los planes estratégicos definen las grandes orientaciones que sirven para la realización de los programas científicos y tecnológicos. En áreas de punta como la energía nuclear y la investigación espacial, el Estado participa como activo promotor.

El sector privado es responsable en la financiación de la mayor parte de los trabajos de investigación y se establecen redes de vinculación entre las empresas y los sectores académicos y gubernamentales, para acelerar la utilización productiva de las innovaciones.

Las relaciones entre las empresas japonesas y los recursos humanos empleados tienen características propias, que permiten actitudes más cooperativas en el desempeño de los trabajos asignados. La mayor productividad y calidad en los procesos son consideradas positivamente, para asegurar futuros empleos y más altos niveles de ingresos en el largo plazo.

Las empresas tratan de ofrecer trabajo "de por vida" y el nivel de desocupación en el Japón sólo llega al 2 por ciento. En las fábricas las decisiones se efectúan por consenso entre el personal ocupado, lo cual facilita la obtención de elevados niveles de calidad total en la producción. Los ascensos y promociones son apoyados con aprendizajes orientados hacia las nuevas tareas de mayor responsabilidad.

El estrecho contacto con las economías occidentales puede influir sobre la organización del trabajo descripta, y seguramente algunas de sus características serán modificadas, aunque los efectos de esta influencia pueden ser recíprocos.

La peculiaridad de su cultura y de sus políticas económicas le han permitido al Japón mantener la cohesión de los diversos sectores de la población para consolidar su fuerte crecimiento, orientado por una perseverante visión de modernización y equidad de largo plazo.

La globalización financiera a escala planetaria y las redes de comunicación transmisoras de todas las manifestaciones de la cultura, habrán de incidir en la evolución futura de los diversos tipos de capitalismo que se han analizado. El comportamiento de los jóvenes, que en muchos casos se sienten marginados, pueden debilitar el consenso social que caracteriza al modelo alemán y la disciplina tradicional que es primordial en el caso japonés.

En los Estados Unidos, el viraje político tratará de encauzar las decisiones fundamentales hacia actitudes sociales que armonicen con más equilibrio lo público y lo privado. La nueva administración deberá hacer esfuerzos sustantivos para eliminar los actuales desequilibrios macroeconómicos y hacer viable la obtención de un desarrollo sostenido en un contexto social más cohesionado.

El aporte de la encíclica Centesimus annus. La doctrina basada en el humanismo cristiano aportó una valiosa contribución al debate sobre los tipos posibles de capitalismo. En la encíclica Centesimus annus, el papa Juan Pablo II emprende una relectura de la Rerum novarum y describe las transformaciones del capitalismo desde 1891. El papa considera que los acontecimientos del año 1989 representan hechos relevantes en la historia de la humanidad y analiza las razones del

colapso del comunismo y las lecciones que deben extracrse del mismo.

Afirma que el derecho a la iniciativa económica, es un derecho importante no sólo para el individuo sino además para el bien común. Su vigencia permite la subjetividad creadora de la persona, como sujeto autónomo de decisión moral con capacidad para edificar el orden social mediante tal decisión.

El pensamiento papal ofrece una respuesta precisa a la pregunta sobre el carácter ético del sistema capitalista. Sostiene que si el capitalismo constituye un sistema económico que reconoce el papel fundamental de la empresa, del mercado, de la propiedad privada, de la libre creatividad humana en el sector de la economía, la respuesta es ciertamente positiva, aunque quizá sería más apropiado hablar de economía de mercado o economía libre. Pero la respuesta es negativa si la libertad en el ámbito económico no está encuadrada en un sólido contexto jurídico que la ponga al servicio de la libertad humana integral y la considere como una particular dimensión de ésta, cuyo centro es ético y religioso.

El capitalismo democrático es un sistema de libre empresa que no puede progresar al margen de las virtudes y valores que alimentan la cultura moderna. A lo largo de la historia, las funciones de los sistemas político, económico y moralcultural están interrelacionadas, dando sentido y creatividad a las múltiples modalidades productivas que realizan los hombres para satisfacer sus necesidades.

Organizar ese esfuerzo productivo, programar su duración en el tiempo, asumiendo los riesgos necesarios, es una fuente de riqueza en la sociedad actual. El papel del esfuerzo humano, disciplinado y creativo, impulsado por la iniciativa del espíritu emprendedor, forma parte esencial del trabajo mismo.

En el proceso económico actual, el factor decisivo es cada vez más la capacidad de conocimiento del hombre, que se pone de manifiesto mediante el saber científico y su capacidad de organización solidaria para satisfacer las necesidades de los demás.

El colapso del comunismo deja al capitalismo como único modelo de organización económica. Pero es necesario romper las barreras y los monopolios para asegurar a todos -individuos y naciones- las condiciones básicas que les permitan participar en el progreso económico.

La razón por la que el Papa prefiere hablar de capitalismo democrático en lugar de economía de mercado, es evitar que al modelo se lo centre exclusivamente en los objetivos y propósitos económicos. En las sociedades modernas, las instituciones políticas, jurídicas y las de orden cultural participan e interactúan con las acciones humanas inherentes a la consecución de los objetivos económicos. Esta participación es más plausible cuando se requiere asistencia solidaria para satisfacer necesidades de personas que carecen de recursos para ingresar en el mercado. El trabajo y sus frutos son más fecundos, cuando el hombre se hace más capaz de conocer sus potencialidades productivas y ver en profundidad las necesidades de los otros hombres.

En suma, la encíclica señala el papel eficiente de la economía de mercado y la importancia de la mayor productividad por la aplicación de innovaciones científicas y técnicas asociadas a la capacitación permanente de los recursos humanos, en un contexto solidario que revele y satisfaga las necesidades básicas de todos los hombres.

La dimensión internacional. La globalización de los movimientos financieros y las transformaciones en las estructuras productivas modernas por los efectos de las innovaciones tecnológicas, han generado importantes consecuencias en la capacidad competitiva de los países, lo cual ha inducido la formación de espacios económicos cuyos centros principales son los Estados Unidos, la Comunidad Europea y el Japón.

El objetivo básico de tales bloques consiste en ampliar las oportunidades de inversión e intercambio entre los países participantes, y mejorar su competitividad con el resto del mundo.

El perfil del comercio internacional se modifica en relación con aquellos productos cuyas calidades y diseños tienen éxito en segmentos de más rápido crecimiento (electrónica, biotecnología, automotores) frente al estancamiento o retroceso de otros rubros como la siderurgia, textiles y productos primarios.

Existe una creciente preocupación acerca de los efectos de estos agrupamientos que pueden conducir a un fraccionamiento de la economía mundial, afectando la tendencia hacia la liberación de los intercambios que es un objetivo plausible de la política comercial concebida desde la postguerra.

Este multeralismo segmentado entre los países que integran los bloques está basado en la formación de espacios cuyas dimensiones promuevan el desempeño más eficiente de empresas multinacionales dotadas de adecuada capacidad tecnológica y disponibilidad de recursos financieros. Además, los países participantes pueden aumentar el poder de negociación para realizar políticas de importación y exportación más equilibradas con el resto del mundo mediante redes de acuerdos con otras áreas comerciales.

Las relaciones entre esta regionalización y el multilateralismo conducen hacia un orden económico multipolar y existirá una convergencia en los mecanismos instrumentales del desarrollo. La ampliación de las áreas de influencia de las empresas multinacionales tendrá como soporte la concertación de alianzas estratégicas apoyadas en redes de información y comunicación mundiales y en la innovación productiva permanente.

En suma, el sistema capitalista a escala mundial se reestructurará a través de cambios en la localización de las inversiones y del aprovechamiento de las innovaciones tecnológicas. Las mutaciones significativas de las ventajas comparativas entre las naciones o regiones influirán en el surgimiento o declinación de las empresas.

Estas transformaciones representan para Thurow un nuevo juego económico, en el cual no todos los participantes tendrán las industrias fundamentales. La extinción de la guerra fría, colocará en primer plano los conflictos económicos y la cooperación entre las naciones tendrá que plasmarse a través de la consistencia de su propio mérito económico, por cuan-

to los argumentos basados en aspectos militares tendrán menor gravitación.

Este nuevo juego económico incluirá tanto elementos de cooperación como de competencia entre las distintas formas de capitalismo. El modelo norteamericano basado en la maximización de las ganancias, las fusiones y la captura hostil de empresas, en las grandes diferencias de salarios y la movilidad individual por cualidades personales, deberá enfrentar los modelos alemán y japonés que son sustentados por estrategias activas para el crecimiento industrial, la responsabilidad comunitaria y el trabajo de equipo. En el Japón, las empresas están interrelacionadas financieramente y cooperan entre sí, mediante vínculos horizontales y verticales. En Europa los proyectos denominados Eureka, Esprit y Visión están destinados a ayudar a las empresas locales a competir en sectores industriales relevantes.

Tanto en Alemania como en el Japón, las estrategias económicas son concebidas como elementos importantes para alcanzar y mantener preponderancia política. Sus gobiernos adoptan activas medidas de promoción para fortalecer el desarrollo industrial, estableciendo formas adecuadas de cooperación entre los sectores privados y públicos.

Por otra parte, el tratado de libre comercio NAFTA suscripto entre los Estados Unidos, Canadá y México, tiene como objetivo extender las perspectivas de inversión y eficiencia productiva en el área económica ampliada, con vistas a revitalizar el liderazgo norteamericano en la economía mundial.

En el proceso descripto, se producirán ganadores y perdedores entre empresas, sectores y países, con diferentes grados de evolución tecnológica y estilos distintos en la concertación de los esfuerzos nacionales para impulsar el crecimiento.

Estas tendencias tendrán fuerte gravitación en la América Latina, surgiendo la necesidad insoslayable de adoptar políticas deliberadas para evitar la marginación de los países latinoamericanos en las decisiones que están configurando el nuevo orden mundial.

La aceleración de los procesos de integración regional y de la modernización productiva contribuirán a mejorar la capacidad de negociación y competencia económica de la América Latina. Esta mayor competitividad no sólo requiere precios relativos y tipos de cambio correctos, sino además la existencia de una infraestructura tecnológica articulada con eficientes redes de información y comunicación. Asimismo, los acuerdos de integración como el MERCOSUR deberán lograr formas de vinculación convenientes con otros agrupamientos mundiales dotados de relevancia económica y tecnológica, para poder acceder con mayor dinamismo a las posibilidades que brindará el nuevo contexto internacional.

Dificultades en el globalismo financiero. La persistencia de problemas específicos en países europeos que necesitan ajustes para restablecer sus equilibrios macroeconómicos, ha provocado disturbios financieros y cambiarios que dificultan alcanzar las pautas de convergencia previstas en el tratado de Maastricht. Esta situación crítica deriva de la aplicación de altas tasas de interés por el Banco Central alemán, como un instrumento anti-inflacionario frente a la masiva utilización de recursos destinados a la recuperación económica de la ex-Alemania Oriental. Las consecuencias monetarias de esta rehabilitación han conducido al substancial incremento de la tasa de interés por el Bundesbank para mantener estable el nivel de precios domésticos. La derivación de esta medida fue la rápida apreciación del marco alemán frente a otras monedas que no lograron soportar las presiones especulativas de los mercados financieros. La libra esterlina y la lira italiana salieron del sistema.

La rigidez del sistema europeo de alineamiento cambiario (SME) no pudo afrontar las presiones derivadas de la caída del valor de las monedas afectadas y su sustentación se desmoronó, lesionando la credibilidad del programa propuesto en Maastricht para edificar la Unión Europea.

La evidencia empírica de esta compleja situación, demuestra que es insoslayable una férrea disciplina fiscal que atenúe las tensiones sobre la política monetaria y evite las modificaciones no sincronizadas de las tasas de interés con sus efectos adversos sobre el sistema de alineamiento monetario y las paridades cambiarias de los países participantes.

El proyecto de la Unión Europea seguirá siendo un objetivo plausible pero se requerirá una reconsideración de los compromisos para que la deseada mayor flexibilidad cambiaria se apoye realmente en políticas fiscales y monetarias disciplinadas que eviten la volatilidad excesiva de los mercados financieros.

El funcionamiento eficiente de estos mercados y la proyectada unificación monetaria europea demandarán un delicado período de transición, durante el cual se hayan resuelto los problemas monetarios derivados de la reunificación alemana y la disciplina fiscal se encuentre firmemente restablecida en todos los países europeos involucrados.

Por el contrario un retorno a la plena flexibilidad autónoma de las paridades cambiarias, originaría incertidumbre y volatilidad excesivas en los mercados, perturbando fuertemente las corrientes financieras y comerciales en el ámbito internacional.

Este es el dilema que deberán resolver las sociedades capitalistas desarrolladas, actualmente afectadas por intensas turbulencias en sus desenvolvimientos económicos. Mejorar el estado fundamental de sus economías, evitar el desfase entre la política fiscal y monetaria y promover una mayor equidad en la distribución de los beneficios del crecimiento, constituyen aspectos includibles para alcanzar una nueva etapa de desarrollo sostenido con menores tensiones reales en el valor de sus monedas.

Desarrollo sustentable y medio ambiente. La degradación del entorno natural constituye un aspecto negativo en el proceso productivo mundial. Para afrontarla con racionalidad, se han aprobado en la Conferencia de Río principios universales referidos a las relaciones entre la economía y el medio ambiente para hacer viable un desarrollo sustentable.

El programa de acción se orienta hacia la adopción de medidas colectivas que eviten la contaminación atmosférica por la gravedad que representa la reducción de la capa de ozono y el aumento térmico del planeta. El equilibrio entre la utilización más racional de los recursos naturales, la cstabilidad de la población y la aplicación de sistemas energéticos que no incrementen el efecto invernadero cuyas consecuencias son adversas para la atmósfera terrestre, constituye una cuestión básica para evitar la creciente degradación de las especies animales y vegetales. La eficacia de los esfuerzos para la preservación de las naturales condiciones climáticas y la diversidad biológica, requiere la participación de toda la comunidad mundial, cuya acción colectiva conduzca al tratamiento sistémico de los aspectos señalados, mediante apropiadas medidas económicas y sociales.

Para evitar la destrucción de la base natural de la vida en el planeta, las sociedades capitalistas deberán armonizar el crecimiento económico a largo plazo con un desarrollo ecológicamente viable que resulte soportable a la naturaleza y aceptable a los seres humanos.

Los problemas se relacionan con el reciclaje, la biodegradación, la no toxicidad y el uso de recursos renovables. Se pueden encontrar soluciones apropiadas con el apoyo de los conocimientos científicos y técnicos, en un contexto social cuyas actitudes consumistas sean más racionales.

Para hacer mínimas las consecuencias de la degradación del medio ambiente se requiere internalizar en los costos de producción la incidencia del deterioro ambiental e indagar las causas que lo ocasionan para eliminarlas sistemáticamente.

Las respuestas deberán considerar las relaciones entre escasez y precios de los recursos naturales, los beneficios y costos por su utilización, los derechos y responsabilidades de los actores y las acciones y consecuencias de los mismos.

El uso inapropiado de recursos sin compensaciones, es una alternativa deficiente para las futuras generaciones, cuyos intereses son sacrificados en favor de conductas productivas y consumistas de corto plazo. La adopción de niveles de
precios que prevean la creciente escasez de recursos no renovables y las distorsiones entre los costos privados y ecológicos,
mejorará el papel del mercado para equilibrar el uso alternativo de los recursos en función de sus efectos sobre el medio
ambiente.

El crecimiento económico origina una doble categoría de fenómenos. Por una parte, genera beneficios por más altos niveles de vida y ocupación, mejor educación, salud y condiciones de trabajo. Por la otra, implica costos significativos por la degradación y los disturbios ecológicos. La solución equilibrada de estas divergencias requiere la presencia de instituciones y normas que disuadan la degradación ambiental y estimulen el uso de recursos consistente con un sistema de precios que incorpore las señales correctoras derivadas de apropiados incentivos e impuestos ecológicos.

De esta manera, las políticas de sustentabilidad del crecimiento pueden significar un potente apoyo para estimular la productividad y la innovación, a través de condiciones de racionalidad competitiva que contemplen la preservación ambiental, tanto para la presente como las futuras generaciones.

Gobernabilidad del sistema capitalista. Los límites y la viabilidad de las políticas económicas están relacionadas con los grados de gobernabilidad en cada tipo de capitalismo.

La gobernabilidad comprende la capacidad del sistema para realizar programas y políticas, en un contexto institucional legítimo que promueva la resolución de conflictos y problemas económicos y sociales.

La globalización productiva a escala mundial es paralela a la generalización de economías de mercado y al avance del pluralismo político. Bajo estas condiciones, las funciones intervencionistas del Estado se atenúan o desaparecen y surge la actividad privada como eje principal del crecimiento económico. El papel gubernamental consiste en asegurar correctas políticas macroeconómicas que preserven la estabilidad monetaria como un factor relevante para el buen funcionamiento del sistema de precios.

La estrategia para redimensionar el papel del Estado e impulsar la relevancia del sector privado en las actividades productivas, necesita el apoyo de políticas que promuevan la igualdad de oportunidades y reduzcan la intensidad de la pobreza.

La atenuación de las grandes disparidades en los ingresos y la riqueza representa un aspecto crucial en la solución de los conflictos sociales y en el afianzamiento de la gobernabilidad del sistema capitalista. La combinación de la eficiencia productiva de la economía de mercado con el reconocimiento del papel mediador del Estado para hacer viable un grado razonable de equidad distributiva, facilita el fortalecimiento de la cohesión social durante las complejas fases inherentes al proceso de reestructuración de la economía.

Las reformas económicas para la instalación amplia de la economía de mercado, conducen a diferenciaciones sociales por el surgimiento de nuevos grupos económicos predominantes y el descenso de sectores no beneficiados por el cambio estructural. Además, surgen nuevas formas de corrupción, especialmente asociadas a los programas de privatización de empresas estatales, debilitándose la credibilidad de las instituciones públicas involucradas.

Por ello, es necesario la existencia de un poder judicial independiente que asegure la vigencia efectiva de las leyes. La seguridad jurídica es condición esencial para regular las relaciones entre individuos y grupos sociales, así como entre los ciudadanos y el Estado.

En un clima social y económico con importantes transformaciones, la existencia de la seguridad jurídica es un factor crucial para garantizar en el tiempo la preservación de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos y obligaciones. La real vigencia de este orden legal consolidará el proceso de modernización productiva y hará posible enfrentar con éxito el grave problema de la corrupción.

La privatización de la economía también requiere el desarrollo y el fortalecimiento de la sociedad civil. La descentralización política y administrativa, la existencia de canales adecuados para su participación activa y la existencia de expectativas positivas acerca de la correcta acción gubernamental configurarán un círculo virtuoso para vitalizar la voluntad de modernización y la cohesión social. De esta manera, la economía de mercado, el pluralismo cultural y la democracia liberal se asocian para promover nuevas formas de progreso personal y solidaridad colectiva.

En suma, la gobernabilidad denota el modo como funciona la dimensión política del sistema capitalista, mediante las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y la ley, lo cual supone compromisos explícitos e implícitos. El desarrollo económico no es el único objetivo del progreso social. Las nociones de libertad, seguridad personal, transparencia, participación y eliminación de la corrupción son elementos claves de la buena gobernabilidad. El Estado no puede existir en un vacío, sino que actúa dentro de una estructura social en la cual los ciudadanos participan de ciertas creencias y valores, compiten por determinados objetivos y actividades y difieren en sus ideas sobre el poder y cómo debería ser ejercido.

Por ello, en una sociedad abierta y pluralista, el concepto de gobernabilidad debe comprender también la consideración del contexto cultural y ético, cuyo entramado configura el código del que derivan valores y creencias que sustentan las bases sobre las cuales las personas y los grupos interactúan en la sociedad.

Sociedades abiertas y capitalismo. La visión clásica de la historia suponía la existencia de un centro alrededor del cual se reunían y ordenaban los acontecimientos. Para los historicistas, la historia estaría dotada de un sentido progresivo que culminaría con la realización auténtica de la humanidad, lo cual implica que sea considerada como un proceso unitario. Si la historia existe, se puede hablar de progreso.

La crisis actual de la concepción unitaria de la historia, conduce a una interpretación que supere el curso unitario de la representación del pasado. A ello contribuye el advenimiento de la sociedad de comunicación que se caracteriza, según Vattimo, como una sociedad más transparente, más consciente de sí misma, pero más compleja y caótica.

En los Estados Unidos, la profusa aparición de las minorías ha mostrado sus culturas peculiares, mediante la multiplicación vertiginosa de las comunicaciones. La realidad se torna compleja por el entrecruzamiento de las múltiples imágenes, interpretaciones y reconstrucciones, que erosionan el principio unitario de la realidad. Este proceso de liberación de las diferencias que supone la búsqueda de reconocimiento de los diversos sectores sociales, requiere la presencia de nuevas formas de institucionalización de la solidaridad para evitar la caótica inmediatez de la acción o el surgimiento de la anomia política. El diálogo, la interpretación y el consenso, deben ser capaces de recibir esta presencia moderna de pluralidad de culturas y valores, para hacer posible horizontes de vida menos conflictivos y más humanos.

La esencia de esta problemática lo constituye la tensión entre los principios de identidad y diferencia, cuya manifestación desordenada puede debilitar las bases del capitalismo moderno. Candessus, director general del F.M.L., con sorprendente franqueza ha expresado que si bien el mercado es la organización económica más eficaz para acrecentar la riqueza individual y colectiva, su indiferencia respecto de la persona puede conducir a la marginación, destrucción de familias, desigualdades y corrupción. Para evitar estos males sociales, se requiere que la mano invisible del mercado, con la empresa en el centro, encuentre la "mano de justicia" del Estado que pueda hacer prevalecer el derecho, reprimir los abusos y asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas.

Esta solidaridad social que debe ser planteada en una perspectiva planetaria, significa orientarse hacia una economía que sepa valorizar al hombre en toda su dimensión existencial, con su vocación para realizarse integralmente y no solamente como un instrumento de producción.

América Latina con la pesada carga de su deuda externa, Africa con su cruel combate contra la pobreza extrema, los países del Este con su inmenso e incierto objetivo de transformación y la marginación de las subclases culturales y raciales en las naciones desarrolladas, representan grandes desafíos en la evolución del mundo al finalizar el siglo XX.

El sistema capitalista que después del colapso del comunismo ha quedado como la fundamental organización social para alentar la creencia y la posibilidad en un crecimiento económico sostenido, deberá asumir la trascendental responsabilidad de compreder cabalmente esos complejos problemas. Su futuro desenvolvimiento estará ligado al discernimiento eficaz de criterios apropiados para resolverlos, en un contexto en el cual la solidaridad nacional e internacional deberá ser necesariamente revitalizada.

Las ideologías en torno a sociedades ideales se han desvanecido o están soterradas. Los pueblos buscan las libertades y el progreso material en la democracia y la economía de mercado. A pesar de sus imperfecciones no tienen otra esperanza que las posibilidades que refleja esa organización social.

El tiempo presente es el de la histórica responsabilidad del capitalismo democrático para corresponder a esas expectativas, en un clima de tolerancia y cooperación social que asegure igualdad de oportunidades, y en el cual la imaginación humana pueda expresar libremente la pluralidad de las culturas, enraizadas en un comportamiento ético que engendre plausibles razones para la acción comunicativa y la convivencia.

## Referencias

- Albert Michel, "Capitalismo contra capitalismo", Editorial Paidós, Buenos Aires, 1992.
- Barrere Martine, "Terre, patrimoine commun", Editorial La Découverte. París, 1992.
- Bell Daniel, "Las contradicciones culturales del capitalismo", Basic Books, New York, 1976,
- Bernal Meza Raúl, "Claves del nuevo orden mundial", Grupo editor latinonmericano, Buenos Aires, 1991.
- Boeninger Edgardo, "Governance and development: issues and constraints", Annual conference on development economics, World Bank, Washington DC, 1992.
- Brown L. y Panayotou T., "Is economic growth sustainable?", World Bank, Washington D.C., 1992.
- Brown Lester y otros, "Saving the planet", World watch institute, Washington D. C., 1991.
- Buchanan James, "Freedom in constitucional contract", Texas University Press, ...
- Camdessus Michel, "El mercado y el Reino. La doble pertenencia", Revista Criterio, Nº 2088, Buenos Aires, 1992.
- Cornblit Oscar, "Debates clásicos y actuales sobre la historia", Editorial Sudamericana. Buenos Aires, 1992.

Cornblit Oscar, "La concepción contractualista de la sociedad", Editorial Macchi, Buenos Aires, 1992.

Fukuyama Francis, "El fin de la historia y el último hombre", Editorial Planeta, Buenos Aires, 1992.

Furtado Celso, "Economía mundial, Transformación y crisis", Editorial T. M., Bogotá, 1991.

Galbraith John K., "La cultura de la satisfacción", Editorial Emece, Buenos Aires, 1992.

Grossman J. y Helpmen L., "Innovation and growth", M.I.T. Press, 1992.

Habermas Jürgen, "Escritos sobre moralidad y eticidad", Editorial Paidós, Buenos Aires, 1991.

Krugman Paul, "Regionalism vs. multilateralism", World Bank, Washington D. C., 1992.

Krugman Paul, "Strategic trade policy and the new international economics", M.I.T., Press, 1992.

Jakob Richard, "Política social en la Economía social de mercudo", CIEDLA, Buenos Aires, 1992.

Moyano Llerena Carlos, "La pobreza y la reunión del CELAM", Revista Criterio Nº 2089, Buenos Aires, 1992.

Novak Michael, "Libertad con justicia. El pensamiento social católico", Editorial Emece, Buenos Aires, 1992.

Noziek Robert, "Anarchy, state and utopia", Basic Books, New York, 1974.

Olson Mancur, "The rise and decline of nations", Yale University Press, 1983.

Popper Karl, "The poverty of historicism", E. Kegan, London, 1961.

Popper Karl, "The open society and its enemies", Ed. Harper, New York, 1963. Porter Michael, "The competitive advantage of nations", Free Press, New York,

1990. Rawls John, "A theory of justice", Harvard University Press, 1971.

Rawls John, "The basic liberties and their priority", Cambridge University Press, 1982.

Reich Robert, "The work of nations. Preparing for 21 Century capitalism", Ed. Knopf, New York, 1991.

Rojo L. y otros, "Reforma económica y crisis en la Unión Soviética", Espasa Calpe, Madrid, 1991.

Thurow Lester, "The zero-sum society", Basic Books, New York, 1980.

Thurow Lester, "La guerra del siglo XXI. (Head to head)", Editorial Vergara, Buenos Aires, 1992.

Tomassini Luciano y otros, "La política internacional en un mundo postmoderno", RIAL, Buenos Aires, 1991.

Vallespin Oña Fernando, "Nuevas teorías del contrato social", Alianza Universidad, Madrid, 1985.

Vattimo Gianni, "La sociedad transparente", Editorial Paidós, Buenos Aires, 1990.

Welfens Paul, "Problemas económicos y perspectivas de la unificación alemana", CIEDLA, Buenos Aires, 1992.

## FUNDAMENTOS DE UNA POLITICA MONETARIA OPTIMA\*

Para la Estabilidad y el Crecimiento —

por el Dr. Adolfo E. Buscaglia Académico de número

El nuevo enfoque de política monetaria que presentamos está inspirado en una sencilla y anciana idea de los pensadores clásicos, adaptada a las circunstancias bastante más complejas de nuestra época, mediante el empleo de técnicas y de conocimientos científicos más recientes. Esa idea básica consiste en proveer de continuo al sistema económico la cantidad nominal de moneda que éste realmente requiera, con un nivel general de precios estable, para satisfacer sus necesidades dinerarias para transacciones e inversiones, en términos estrictamente compatibles con la verdadera capacidad de producción disponible y la efectiva capacidad para importar de la economía. En condiciones de estabilidad macroeconómica, como las presupuestas, la incertidumbre se reducirá a su mínima expresión, posibilitando que la producción, el empleo y las inversiones alcancen su máxima magnitud admisible, confiriendo vigor al crecimiento económico.

Una política monetaria diseñada para preservar la estabilidad de los precios y crear las mejores condiciones para el

<sup>\*</sup> El autor desea expresar su gratitud a los profesores Milton Friedman y Julio H. G. Olivera por sus valiosos comentarios sobre un ensayo previo<sup>224</sup> del cual éste es una extensión. Sin perjuicio de ello, el autor asume plena responsabilidad por ambos estudios.

Esta publicación incluye la secciones analíticas y apéndices matemáticos de la investigación cuyos resultados fueron presentados en la sesión pública de 2 de diciembre de 1992.

crecimiento económico debe reunir ciertas características de flexibilidad y de armonía con la política económica que la tornen plausible en el logro de aquellos objetivos. Más aún si se pretende que ese crecimiento sea sustentable en un empleo más extendido y eficiente de los recursos económicos y factores productivos disponibles, de forma tal que el producto real ascienda gradualmente en una aproximación cada vez mayor a la frontera de posibilidades de producción de la sociedad. Estaríamos entonces en presencia de una política monetaria que propendería a un crecimiento con desarrollo y mayor bienestar general. Es decir, a un crecimiento con progreso social en el sentido Oliveriano<sup>1a</sup>.

Una de las condiciones necesarias para que una política monetaria se allane a la búsqueda de esos objetivos de crecimiento, desarrollo y progreso, sería que en su accionar sea capaz de moderar las fluctuaciones económicas que acompañan a todo proceso de ajuste monetario, de tal forma que la incertidumbre económica normalmente asociada a ellas pueda ser reducida a un mínimo. Cuanto menor sea la incertidumbre prevaleciente en las previsiones de los agentes económicos, más robustos serán los estímulos subyacentes en la economía que impulsarán el crecimiento, el desarrollo y el progreso. Recíprocamente, cuando esa incertidumbre se extiende, esos estímulos e impulsos se tornan más débiles, puesto que las percepciones de los agentes económicos acerca del devenir de los acontecimientos futuros son más difusas o borrosas.

Existe así una asociación inversa entre la incertidumbre en las previsiones y el "momentum" del crecimiento económico, el desarrollo y el progreso<sup>1a</sup>.

En este sentido, una de las causas más frecuentes de incertidumbre son las fluctuaciones en el nível de actividad económica, en el empleo y en los ingresos de los factores productivos, que suelen ser motivadas tanto por políticas monetarias discrecionales, como por políticas basadas en ciertas reglas inflexibles de comportamiento de la autoridad monetaria. Entre las fluctuaciones que desempeñan un rol destacado en la gestación de incertidumbre económica se cuentan además, aquellas ocasionadas por la variabilidad errática de los

precios relativos, debida a la "imperfecta sincronización" de los ajustes de los precios en épocas de inflación (o deflación)<sup>22b</sup>.

Estas perturbaciones monetarias, que distorsionan las genuinas señales de los mercados, son frecuentemente el reflejo de desequilibrios subyacentes en la esfera real de la economía, tales como desajustes presupuestarios o de balance de pagos de carácter estructural, que en oposición al natural proceso de ajuste que ocasionaría su corrección, tienden a ser tolerados y enjugados financieramente mediante una expansión (o contracción) del crédito y de la oferta monetaria.

En consonancia, las previsiones de los agentes económicos sobre el futuro se nutrirán de sus percepciones sobre la perdurabilidad, ampliacion o reducción de esos desequilibrios estructurales, en conexión con las políticas anunciadas por las autoridades económicas con anticipación en relación con las verdaderamente esperadas por ellos. Sobre estas bases formarán racionalmente sus expectativas sobre el curso futuro del nivel de precios.

Los agentes económicos han aprendido a través de experiencias repetidas o bien conjeturan racionalmente, que la inflación (o deflación) de los precios monetarios irá acompañada por una cierta variabilidad de los precios relativos de los bienes, individualmente considerados, que se debe a las disímiles velocidades de ajuste de sus precios nominales durante esas convulsiones monetarias. Esta "imperfecta sincronización" de los ajustes de precios les inducirá a prever una distribución aleatoria de sus propios errores de predicción de los precios reales futuros de productos y factores, basada en probabilidades subjetivas<sup>13</sup>. Aún suponiendo que la esperanza matemática de tal distribucción de los errores de predicción fuera nula, su varianza no necesariamente lo será. Será nula si existen expectativas de perfecta estabilidad y tomará valores positivos si existen previsiones de inflación (o deflación)<sup>(1)</sup>. Esta presupuesta va-

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Algunas investigaciones empíricas aún inéditas realizadas en la Argentina en el período 1971-91 por estudiantes de Teoría Monetaria de la Universidad de Buenos Aires, han revelado la existencia de una relación causal biunívoca positiva entre la tasa de inflación y la dispersión típica de los precios relativos, con un grado de significación satisfactorio.

riabilidad errática de los precios relativos durante los procesos de inflación (o deflación) constituye uno de los fundamentos de nuestra tesis sobre sus implicancias recesivas, presentada hace ya algunos años<sup>22b</sup>.

Esta oscilación de los precios relativos debe ser distinguida de otras legítimas modificaciones de ellos que pueden tener su origen en genuinos cambios en las preferencias de los agentes económicos por los diversos bienes que se transan en la economía, así como en alteraciones previsibles en las relaciones de productividad-tecnología que gobiernan las funciones de producción. Estos cambios de genuino origen en la estructura de esos precios relativos, son señales idóneas para una más eficiente asignación de los recursos. No ocurre lo propio con la variabilidad errática de los precios reales atribuible a la inflación (o deflación).

En estos casos, la "imperfecta sincronización" de los ajustes de precios torna asistemática esa variabilidad, haciendo difusas las señales de los mercados en las que se basan las previsiones de los agentes económicos sobre los precios futuros. La transparencia y grado de competencia de los mercados se enrarece y, bajo ciertas condiciones se produce una verdadera distorsión en la asignación de los recursos y factores productivos, que puede llegar a configurar casos de deformación estructural y de inflación de ese origen, como los descriptos por William Baumol<sup>5</sup> y Olivera<sup>1c</sup>.

El resultado de ello es una incertidumbre más amplia, que se corresponde directamente con la inflación (o deflación) en expectativa. Esta incertidumbre afecta tanto a los ingresos esperados como a la riqueza (humana y no humana) en perspectiva. Asociados a esta incertidumbre existen riesgos de pérdida de rentabilidad en las inversiones reales y financieras así como de pérdidas de ingresos reales de la fuerza laboral, que se traducirán en riesgos de pérdidas de capital (humano y no humano) en el sentido de Tobin<sup>4</sup>.

Si predominan los agentes económicos con aversión a esos riesgos, se elevarán las peticiones de renta de los ahorristas e inversores, deprimiendo así, a corto plazo, la magnitud de las inversiones productivas de ampliación, renovación y reemplazo y, a largo plazo, el crecimiento económico. Esos riesgos requerirán asimismo previsiones de cobertura en los costos reales de producción, que por esa causa se elevarán, motivando un descenso de la producción de equilibrio de las empresas en las distintas industrias. En consecuencia, declinará a corto plazo la actividad económica y la demanda de fuerza laboral así como los salarios reales de los trabajadores<sup>22c</sup>. A más largo plazo, este dispendio de recursos debilitará los impulsos de crecimiento, desarrollo y progreso, como antes hemos dicho<sup>1a</sup>.

Precisamente ésta ha sido nuestra teoría de la "inflación recesiva" de 1976-1979, extendida luego en investigaciones posteriores<sup>22b y c</sup>.

Estas propuestas teóricas coinciden en sus conclusiones generales con la coctánea doctrina universalizada por el Profesor Milton Friedman, expuesta en su "Nobel Lecture" de 1977<sup>2a</sup>. En ella presupone que esta espúrea oscilación de los precios relativos debe atribuirse a la intrínseca variabilidad de la inflación, antes que a su magnitud absoluta como es nuestra tesis. No advertimos sin embargo, contradicción entre uno y otro enfoque, por cuanto nuestra hipótesis es que esa oscilación de los precios relativos se debe a disímiles velocidades de ajustes de los precios monetarios durante épocas de inflación (o deflación), debidas a su "imperfecta sincronización", hipótesis que es perfectamente compatible con el supuesto Friedmaniano en cuanto a que la inflación es intrínsecamente variable con expectativas adaptativas. Esto no significa que el análisis pueda quedar limitado a este caso de previsiones autoregresivas.

Tanto la tesis del Profesor Friedman como la nuestra son igualmente válidas si se presuponen expectativas racionales. En este caso, las previsiones racionales de inflación estarán asociadas, como hemos dicho antes, a distribuciones estocásticas de errores en la apreciación de los precios nominales y reales futuros, cuya media aritmética o esperanza matemática será nula. No así su varianza, que denotará una magnitud positiva, correlativa con la tasa de inflación esperada<sup>22b</sup>. La existencia de una varianza no nula constitu-

ye la condición necesaria y suficiente para la existencia de incertidumbre estocástica en las previsiones de precios reales futuros, de productos y factores individualmente considerados, en un modelo de expectativas racionales.

Si ambas tesis se verifican en los casos límites de expectaciones autoregresivas y de expectativas racionales, también son válidas en cualquier combinación lineal de ellas, como serían los múltiples casos admisibles de expectativas consistentes o cuasi-racionales en el sentido de Hanson<sup>3</sup>. En todos ellos, la incertidumbre generada por la inflación (deflación) en expectativa tendría parecidas repercusiones.

Los indeseables efectos deprimentes que tiene la inestabilidad de los precios en la economía real (del producto y del empleo) han dado un renovado vígor científico a las convicciones sobre que, un proceso sostenible de crecimiento económico debe estar basado en una política que propenda a la estabilidad de los precios. Un decisivo paso en esa dirección ha sido dado recientemente por las doce naciones curopeas que han concertado, en el Acuerdo de Maastricht, la Unión Monetaria Europea<sup>(2)</sup>. Parecidas convicciones parecen haber presidido la reforma legal de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina, en la que se le encomienda a esta institución, como "misión primaria y fundamental", preservar el valor de la moneda<sup>(3)</sup>. Lo que equivale a decir: la estabilidad del nivel de precios.

<sup>&</sup>lt;sup>12)</sup> El tratado de Maastricht (Holanda) firmado el 10 de diciembre de 1991 por los presidentes y primeros ministros de las doce naciones que componen la Comunidad Europea, establece las bases para la Unión Monetaria Europea y la sustitución de sus monedas nacionales por una moneda común que será emitida por un Banco Central Europeo, resultante de la federación o fusión de los bancos centrales nacionales de los países miembros, previa su reconstitución en entidades independientes de sus respectivos gobiernos. El tratado establece que el Banco Central Europeo deberá preservar la estabilidad del nível de precios en la Comunidad, como "meta suprema" de su política monetaria. Este Tratado se halla al presente en proceso de ratificación. Ella depende de que pueda coincidirse en la constitución de un marco político europeo consistente con las implicancias de este Acuerdo.

<sup>(3)</sup> Ley Nacional N° 24.144 del 23 de septiembre de 1992, promulgada parcialmente por los decretos N° 1860/92 y 1887/92 del Presidente de la República.

En este contexto, una política monetaria óptima puede ser definida como aquella que propenda a maximizar la estabilidad del nivel de precios y minimizar, hasta donde sea posible, la incertidumbre en las previsiones económicas originada en la variabilidad de los precios relativos y de otras magnitudes económicas reales, con el propósito de preservar los estímulos del crecimiento económico con un más amplio empleo de la fuerza laboral disponible y de la capacidad productiva ociosa, lo cual se traduciría en desarrollo económico y mayor bienestar general.

Una política monetaria de estas características no es en absoluto trivial. En la opción "reglas versus discreción" esta última debe ser desechada. Una política de ese tipo debe estar sujeta a una regla susceptible de inspirar la necesaria credibilidad pública en la formación de las expectativas de los agentes económicos, en el sentido de Blackburn y Christensen<sup>6</sup>, por conducto de una prudente administración financiera, la abstención de intervenciones discrecionales en los mercados, el cumplimiento de las metas monetarias trazadas y, por sobre todas las cosas, mediante la veraz anticipación al público de esas políticas.

Las reglas en las que puede basarse una política monetaria suelen clasificarse en dos grupos: a) políticas de dinero activo; b) políticas de dinero pasivo. En las primeras, la cantidad de moneda es prefijada exógenamente en una cierta magnitud permitiendo que, en armonía con ella, los mercados reales y financieros determinen libremente los precios y las magnitudes reales de equilibrio que los despejan, que serían así endogenadamente determinadas. Tal sería el caso, cuando se decide mantener constante la cantidad de dinero durante un tiempo más o menos prolongado o cuando se establece un criterio de expansión monetaria a tasas periódicas prefijadas. La dificultad con este tipo de reglas radica en su relativa inflexibilidad con respecto a eventuales perturbaciones exógenas, así como en su inherente convergencia oscilatoria al equilibrio, durante la cual se producirán fluctuaciones en los precios monetarios y en las variables reales susceptibles de crear cierta incertidumbre.

Finalmente la estabilidad del equilibrio, en estos casos, no está garantizada "a priori". Ella dependerá de los valores paramétricos de las funciones relevantes.

En las políticas de dinero pasivo, la cantidad de dinero, por el contrario, se determina en forma endógena, en una magnitud plausible con la preservación de una cierta relación de conversión prefijada a dinero de un cierto bien patrón que se considera clave en la formación de todos los valores. Puede tratarse de un bien simple o de un bien compuesto en el sentido de Leontief y Hicks tales como: el patrón-oro y divisas, vigente al presente en la Argentina, el patrón-capital o patrón-credito y el patrón-trabajo, como criterios de dinero pasivo convencionales. Sus paridades de conversión serían, respectivamente, las tasas nominales prefijadas de cambio, de interés y de salarios. Establecida la paridad de conversión a dinero del bien patrón seleccionado, como elemento exógeno, todos los demás precios y magnitudes de equilibrio, inclusive la oferta monetaria nominal, se determinan en consonancia, es decir endógenamente.

Las dificultades con estos criterios son básicamente dos. En primer lugar, para que el sistema tienda a un equilibrio estable a mediano o largo plazo, es menester subordinar la política monetaria a un único patrón monetario de valor, puesto que el empleo simultáneo de varios patrones podría conducir a una sobredeterminación en la que el equilibrio no es posible. Establecer un patrón monetario, p.e. el oro y las divisas monetarias extranjeras, y luego ceder a la tentación de regular los precios de otros bienes clave, p.e. la tasa de interés o la tasa de salarios, conduce a situaciones de continuo desequilibrio y generalizada incertidumbre. En segundo término, subordinada la política monetaria a un patrón único, el proceso de ajuste conduciría oscilatoriamente a una situación de equilibrio estable a mediano y largo plazo. Posiblemente a través de ciclos cortos de auge y decaimiento de la actividad económica y del empleo. En esta trayectoria, el sistema no estará exento de fluctuaciones de los precios nominales y relativos así como de la producción y el empleo que, introducirían un elemento de incertidumbre en las previsiones, deprimiendo las decisiones de inversión y de producción.

En esa trayectoria, las ctapas de decaimiento económico pueden llegar a ser políticamente intolerables, tornando inviable el mantenimiento de la regla establecida. Esto ha ocurrido muy recientemente en algunas importantes economías industriales como las del Reino Unido, Italia y España, que han debido interrumpir su afiliación al Mecanismo Europeo de Tasas de Cambio, para permitir una abrupta devaluación de sus monedas.

La cuestión de hallar una política monetaria óptima, para la estabilidad y el crecimiento, reside en definir una regla racional, viable y flexible, que posibilite mantener el sistema en una trayectoria de equilibrio económico general dinámico a través de una sucesión de situaciones de equilibrio estable a corto plazo, minimizando así la incertidumbre que acota los impulsos naturales de crecimiento y progreso subyacentes en la economía real.

Este es el prototipo de política monetaria al que pretendemos aproximarnos.

Una política monetaria óptima de estas características debiera ser capaz de suministrar al sistema económico la cantidad real de moneda que éste requiera por motivos de transacción e inversión, a los precios existentes, posibilitando así que aquél acceda a los niveles de actividad productiva y de empleo de fuerza laboral más altos que sean compatibles con su verdadera capacidad de oferta disponible, a corto plazo.

Precisamente, el modelo de política monetaria que proponemos en esta ocasión se basa en la adopción de un criterio de "dinero pasivo" no convencional, por el cual una autoridad monetaria independiente, con expectativas racionales basadas en una suficiente información, provee de continuo al sistema éconómico una oferta monetaria nominal estrictamente adecuada a la demanda real de dinero esperada a corto plazo, dado el nivel de precios prevaleciente.

En este modelo el patrón monetario de valor adoptado es la "demanda real" de dinero compatible con un nivel de transacciones reales plausible, en el corto término, con la capacidad instalada disponible y una capacidad para importar dada. En este caso, la paridad de conversión prefijada del di-

nero con este bien compuesto, que desempeña el rol de patrón monetario, es por definición igual a la unidad.

Con este enfoque, una política monetaria óptima, a corto plazo, capaz de maximizar a largo plazo los impulsos de crecimiento, ocupación laboral y bienestar, minimizando la incertidumbre en las previsiones, sería aquella que estaría subordinada al objetivo prioritario de preservar la estabilidad del nivel de precios, en el sentido de Maastricht.

Esta propuesta nos trae una resemblanza del criterio de dinero pasivo clásico basado en la subordinación de la oferta monetaria a las "necesidades dinerarias del comercio", también denominado "patrón-tráfico" ó "patrón demanda"\*. En este contexto, el nivel de precios de los bienes se consideraba como un dato exógeno. La diferencia radica en que, en nuestro caso, esos requerimientos monetarios se determinan en forma inambigüa, en función de una frontera de transacciones reales plausible, establecida dentro de los límites de la aptitud de la economía para importar, en función de sus restricciones de balance de pagos, y de las capacidades sectoriales de producción verdaderamente disponibles, dada una situación de equilibrio de las industrias en mercados no perfectamente competitivos y en términos de sus disponibilidades de capital físico productivo y fuerza laboral, la productividad conjunta e individual de esos factores y su tecnología incorporada, así como del grado de incertidumbre prevaleciente entre los empresarios, en virtud de sus consistentes expectativas inflacionarias (o deflacionarias),

El sistema descripto cuya optimización se explica en el Apéndice Matemático de este trabajo, constituye una condición esencial para la optimización de la oferta monetaria.

<sup>\*</sup> Estas proposiciones clásicas están basadas en los estudios de Thomas Tooke publicados entre 1826 y 1844 ("Considerations of the State of Curriencies", "History of Prices" y "An Inquiry into the Currency Principle"), en cierta forma inspirados por trabajos previos de Henry Thomton, publicados entre 1802 y 1821 ("Enquire into the Nature and Effects of the Paper Credit of Great Britain" y "The Bullion Report") así como en estudios anteriores, principalmente de James Steuart de 1772 ("Principles of Money Applied to the Present State of the Coin of Bengal", y otros).

Este modelo de política monetaria óptima constituye una extensión de nuestro previo estudio sobre "Programación Monetaria y Actividad Económica" de 1991<sup>22d</sup> donde auspiciamos la adopción de un criterio similar, en un contexto de optimización algo más limitado.

En este contexto, la "demanda real" de dinero es considerada como una función cuantitativa-cualitativa tipo "Cambridge", que depende del valor real de las transacciones, dado por la demanda final de otros bienes, en términos plausibles y compatibles con la producción óptima de la economía nacional. Además, esa demanda de dinero depende también del capital (humano y no humano) de los agentes económicos, de las tasas de interés y de cambio, de la expectativas inflacionarias y de las características cualitativas del dinero, implicando de esta manera una síntesis de la moderna teoría cuantitativa de Milton Friedman<sup>26</sup> con nuestra más reciente teoría cualitativa de la moneda<sup>228</sup>.

La autoridad monetaria debe predecir csa "demanda real" con la anticipación de un período, confeccionando su programa monetario con suficiente información. Para ello debe contar con anticipaciones predictivas de los precios financieros de equilibrio, inspiradas por sus propias expectativas racionales y el conocimiento de la política económica general y de las posibilidades de la economía nacional. La clave reside en que, dada esa información la autoridad monetaria estará también en condiciones de predecir los valores reales plausibles de la producción y de la demanda final agregada, a corto plazo, resolviendo por programación lineal el modelo de análisis de actividades que se explica en el Apéndice Matemático. Determinadas esas magnitudes óptimas y factibles de la economía real, la demanda real de dinero estimada en función de ellas también será óptima.

La oferta monetaria nominal, que será gobernada por la "demanda real" de dinero, se considera en una nueva formulación en la que actuan no sólo los mecanismos endógenos de creación y esterilización de dinero, bajo directo control de la autoridad monetaria, sino también la influencia de algunos factores exógenos de perturbación tales como las

predecibles alteraciones de las preferencias del público por el dinero en efectivo y de los intermediarios financieros por reservas excedentes deseadas. Estas extensiones introducen elementos de la moderna teoría de la oferta de dinero en este análisis.

El equilibrio del mercado monetario, como resultado de la política propuesta, se analiza en una situación de equilibrio económico general a corto plazo, sobre la base de un sistema en el que actúan cinco sectores económicos en cinco mercados.

La estabilidad cualitativa de ese sistema, ante perturbaciones exógenas de sus magnitudes de equilibrio, se examina en el Apéndice Matemático, comprobándose que éste satisface los criterios de Routh-Hurwitz de estabilidad local y de Olceh de estabilidad global. Esta comprobación alienta nuestra convicción, acerca de la superioridad de la política de dinero pasívo como la propuesta, basada en un patrón-demanda real, con respecto a otros posibles patrones monetarios de valor, tales como el patrón-oro y divisas, el patrón-trabajo y el patrón-capital (o crédito), así como también, probablemente, con relación a políticas alternativas basadas en reglas de dinero activo.

A diferencia de otras reglas, que orientan la economía a una situación de equilibrio estable a más largo plazo, en una trayectoria oscilatoria no exenta de ciclos cortos de auge y decaimiento económico y con fluctuaciones que involucran los precios monetarios y las magnitudes reales, nuestro modelo de política monetaria óptima conduciría a soluciones de equilibrio estable a corto plazo, minimizando esas fluctuaciones y, por consiguiente, su asociada incertidumbre económica y sus derivados efectos depresivos en la economía real.

Ello sería atribuible racionalmente al hecho que la vitalidad del ajuste está incorporada al principio mismo en que se sustenta la endogeneidad de la política monetaria propuesta. Esto es, un ajuste cuasi instantáneo de la oferta monetaria nominal a la demanda por saldos monetarios reales. Este sería el elemento hegemónico para garantizar la estabilidad del nivel de precios con mínimas turbulencias, que marca una notable diferencia con respecto a otros criterios o políticas alternativas de dinero activo o pasivo.

Esta interpretación parece ser coincidente con la autorizada opinión del Profesor Julio H. G. Olivera en su muy valioso análisis de 1982<sup>th</sup>. Se me permitirá que reproduzca el siguiente párrafo de Olivera, en el cual se resumen sus conclusiones analíticas en esta materia.

"Para recapitular, cuando la oferta de ... dinero es gobernada por su propia demanda ("criterio de las necesidades del tráfico" o "patrón demanda") ... hemos descubierto ... que sus correspondientes mecanismos de ... ajuste monetario son cualitativamente estables. También hemos observado que este hecho ... puede no darse cuando ... la oferta monetaria es exógena".

"Las dos partes de las conclusiones halladas difieren en grado de generalidad. El elemento hegemónico presupone que la ... oferta monetaria es una variable endógena, pero la estabilidad resultante depende más que nada del específico principio de ajuste incorporado en el criterio de "patrón demanda". El equilibrio de los mercados de dinero sería por completo inestable si las ... autoridades monetarias siguieran un tipo de regla de ajuste basada en un "patrón divisas", expandiendo la cantidad de dinero en proporción al exceso de oferta de la moneda hegemónica".

La idea ínsita en este modelo de política monetaria es que, adoptado un criterio de dinero pasivo que conduzca a una solución estable de equilibrio a corto plazo, la sucesión de estas soluciones configuraría una trayectoria de equilibrio dinámico y estable a largo plazo que tornaría posible maximizar los impulsos de crecimiento, desarrollo económico y progreso social, con bienestar colectivo en ascenso.

Lo dicho no debe interpretarse en el sentido que, este prototipo de política monetaria, pueda ser capaz, por sí sola, de promover un vigoroso ritmo de crecimiento, desarrollo y progreso, cualesquiera sean las características de la economía.

Esta política monetaria sólo garantiza la preservación de los estímulos subsistentes en el sistema, reduciendo al mínimo la incertidumbre económica por conducto de una mayor estabilidad de los precios, posibilitando así que el impulso de crecimiento alcance su máxima intensidad, cualesquiera ésta sea.

Si el sistema económico adoleciera de graves defectos estructurales e imperfecciones competitivas, esos estímulos e impulsos de crecimiento serían bastante débiles, dada la ineficiente asignación de los recursos naturales y de los factores productivos que estaría asociada a esa situación. En este caso, la corrección de estas deformaciones sería un cometido a más largo plazo de la política económica, mediante reformas estructurales "del lado de la oferta" de bienes. La política monetaria propuesta respaldaría a corto plazo esa política de transformación, posibilitando que la economía aproveche al máximo, en el ínterin, los estímulos y posibilidades subsistentes y quitando del medio las turbulencias monetarias que obstaculizarían y retardarían esa necesaria transformación. Esto es, la política monetaria vigorizaría las condiciones necesarias para esa política económica y los impulsos derivados de crecimiento, desarrollo y progreso.

Si subsistieran las turbulencias monetarias, ellas se traducirían en ciclos cortos de auge y decaimiento económico que entorpecerían el logro del ajuste estructural deseado. Este esfuerzo de transformación estructural podría tornarse entonces dificultoso y en ciertos casos extremos en inviable. Tampoco sería posible llevar a la práctica la política monetaria que proponemos si la política económica no adhiriera a ella, preservándola de perturbaciones exógenas atribuibles a sus propias metas de realización en contradicción con la política monetaria adoptada. Quizás lo más importante de esta regla de coherencia entre ambas políticas sea la adhesión de la autoridad económica al principio de independencia de la banca central en cuanto a la financiación del sector público.

El funcionamiento óptimo de este patrón de valor, como regla de política monetaria pasiva, se basa en la condición esencial que el sector público pueda enjugar sus propios desajustes financieros apelando al crédito público voluntario. En equilibrio, el déficit (o superávit) fiscal consolidado debe ser igual, respectivamente, a los superávit (o déficit) financieros agregados del sector privado y del sector externo, a los pre-

cios que despejan el mercado financiero y el mercado de cambios y presuponiendo que las tasas de interés y de cambio se mantienen en una libre flotación, con suficiente flexibilidad ascendente y descendente, al igual que los restantes precios de esta economía.

A partir de una situación inicial de equilibrio en reposo, una causa exógena, tal como sería un aumento imprevisto del gasto público, un ingreso (o egreso) sorpresivo de capitales o un cambio en las relaciones de "preferencia-frugalidad" y de "productividad-tecnología" de los agentes económicos, podría ocasionar una perturbación del equilibrio, con alteraciones en la demanda y oferta de bienes cuyo reflejo inverso se proyectaría en la demanda monetaria y quizás también en la oferta de dinero, en la medida en que esta última puede ser influida por esos factores exógenos.

El desequilibrio sobreviniente en los mercados de bienes reales y bienes financieros (divisas y bonos) se proyectaría entonces con signo inverso en el mercado monetario. Esto es, a una demanda neta conjugada de bienes reales y financieros correspondería una oferta neta de dinero, con su correspondiente implicancia potencial inflacionaria. Lo inverso ocurriría en el caso opuesto. Supuesto que el mercado de trabajo se mantiene en equilibrio a corto plazo y tratándose de un sistema cualitativamente estable, si las perturbaciones de los precios con respecto a sus paridades de equilibrio son relativamente moderadas y transitorias, las fuerzas correctivas de la oferta y la demanda de bienes y de dinero restablecerían en un corto término sus paridades de equilibrio.

Las autoridades monetarias que se propongan una meta de estabilidad del nivel de precios, en el sentido de Maastricht, tal como parecen pretenderlo el Deutsche Bundesbank<sup>9</sup>, el Sistema de la Reserva Federal de los EE.UU. de América<sup>10</sup> y más recientemente la nueva constitución monetaria de la Argentina, debieran a nuestro juicio satisfacer tres condiciones<sup>(4)</sup>:

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> La experiencia inflacionaria de la Argentina, el Brasil y de otras naciones en desarrollo así como de otras más industrializadas, provee de abundante evidencia empirica sobre la necesidad de cumplir estas exigencias.

- Ser instituciones autárquicas, por completo independientes de las urgencias financieras del sector público;
- II Ser respaldadas por una política fiscal de equilibrio presupuestario, con actuación no distorsionante en los mercados financieros;
- III Adoptar una regla de política monetaria pasiva, congruente con aquel objetivo de maximizar la estabilidad de los precios minimizando, como solución dual, la incertidumbre económica que pueda originarse en eventuales turbulencias monetarias, para preservar así los estímulos e impulsos vitales del sistema económico en los que se sustentará su crecimiento y desarrollo, con creciente progreso.

Consideramos que el modelo de dinero pasivo que proponemos satisface esas condiciones y puede por ello ser considerado como una guía para una política monetaria óptima.

# I. HIPOTESIS Y CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Como marco de la política monetaria propuesta, presuponemos un sistema económico en el que se cumplen, en general y con algunas pocas diferencias que destacaremos, los supuestos del análisis neoclásico convencional<sup>11 y 12</sup>.

En ese sistema existen cinco sectores: familias (y entes sin fines de lucro), empresas productivas, gobiernos centrales, el sistema financiero y los residentes en el resto del mundo. Ellos actúan en cinco mercados que son: de trabajo, de bienes reales (mercancías y servicios), de bonos (públicos y privados, primarios e indirectos), de divisas monetarias extranjeras y de dinero.

# 1. Las empresas productivas

El producto agregado es elaborado por "N" empresas de análogas características, de las cuales la "j-esima" es considerada la firma representativa. Suponemos que estas empresas actúan en mercados no perfectamente competitivos, agrupadas en "n" sectores productivos o industrias. Cada empresa considera el precio de su producto tomando en consideración su propia curva de demanda (con pendiente negativa), los precios de sus competidores y de los productos importados competitivos, su propia función de producción (homogénea de grado uno) y su propia función de costos. En esta última toman en consideración la cobertura de sus ricsgos de pérdidas de rentabilidad y de capital derivados de su incertidumbre accrca de los precios reales futuros de sus productos y factores de la producción, que están asociados con sus propias expectativas inflacionarias (deflacionarias). Suponemos que estas expectativas son consistentes o cuasi-racionales en el sentido de Hanson<sup>3</sup> y que los empresarios sienten aversión por esos riesgos de pérdida de rentabilidad y de capital, reconsiderando la posición de equilibrio de sus empresas en función de la cobertura de esos riesgos con márgenes o primas apropiadas.

Las empresas financian la totalidad de sus inversiones emitiendo títulos primarios de crédito, que son bonos u obligaciones financieras perpetuas y homogéneas, representativas de su capital productivo. Estos bonos son adquiridos en su totalidad por los intermediarios financieros. Las empresas adquieren a las familias sus servicios de trabajo, mediante el pago de salarios, bienes públicos a los gobiernos mediante el pago de impuestos, así como bienes de inversión y bienes intermedios a otras empresas domésticas o extranjeras, a precios de mercado. A su vez venden sus productos a las familias, los gobiernos, al sistema financiero, al resto del mundo y a otras empresas.

Las empresas optimizan su comportamiento intertemporal, tomando en consideración la incertidumbre sobre los precios reales futuros de sus productos y factores asociados con sus consistentes expectativas inflacionarias (deflacionarias)<sup>3, 22b</sup>.

#### 2. Las familias

La riqueza de las familias está compuesta por el capital humano de sus miembros y la riqueza no humana, compuesta de bienes raíces y activos financieros en moneda nacional y extranjera que comprenden: dinero y títulos "indirectos" de crédito de elevada liquidez emitidos por los intermediarios financieros (cuasi-dinero) tales como depósitos a interés, certificados de participación en cartera y pólizas de seguro capitalizables, que devengan un cierto interés<sup>(5)</sup>.

Las familias perciben ingresos en la forma de salarios, de intereses sobre sus tenencias de cuasi-dinero y rentas por la locación de bienes raíces. Consumen bienes producidos por las empresas y los gobiernos y pagan locaciones a otras familias. Su ahorro (o desahorro) se traduce en una variación de sus activos reales y financieros. Maximizan su utilidad sujetas a restricciones presupuestarias de ingresos y riqueza, de-

<sup>(5)</sup> Estos títulos "indirectos" emitidos por los bancos y compañías financieras y de seguros se supone que representan la contrapartida de las inversiones directas de estas entidades en títulos "primarios" de las empresas productivas y de los gobiernos. Las reservas de encaje técnico de estas instituciones estarían así constituidas por los depósitos a la vista, que no devengan interés y parte de su patrimonio neto.

terminando así su consumo de bienes domésticos o importados y sus inversiones reales y financieras.

Las familias optimizan su comportamiento intertemporal, tomando en consideración la incertidumbre asociada con sus consistentes expectativas inflacionarias (deflacionarias).

# 3. Los gobiernos centrales

Los gobiernos centrales de la nación, los estados o provincias y comunas determinan sus gastos corrientes e inversiones para la provisión de bienes públicos en forma exógena, en función de consideraciones sociales y políticas. Financian sus gastos corrientes con impuestos indirectos sobre las empresas y directos a las familias, y sus inversiones emitiendo títulos "primarios" de crédito de la deuda pública que son adquiridos por los intermediarios financieros. Estos bonos son homogéneos, perpetuos, de las mismas características que los emitidos por las empresas. Se supone que no existen pagos de transferencias.

### 4. El sector externo

Los individuos del resto del mundo que realizan transacciones corrientes y de capital con el sistema económico que se considera, los agrupamos en lo que denominaremos el "sector externo". Este provee a nuestra economía de bienes reales (mercancías y servicios importados) y de bienes financieros (cuasi-dinero en monedas extranjeras). Demanda a su vez bienes reales de producción doméstica (exportaciones) y bienes financieros (cuasi-dinero) en moneda nacional. Tanto las exportaciones como las importaciones están compuestas de mercancias y servicios productivos que representan bienes de consumo, de capital e intermedios, así como también por los servicios de las inversiones financieras. Las reservas internacionales custodiadas por las autoridades monetarias están a su vez compuestas de oro, dinero y cuasi-dinero en moneda extranjera. La condición de equilibrio del balance de pagos equivale a una variación nula de las reservas internacionales (netas).

### 5. El sistema monetario y financiero

Este sector comprende a la autoridad monetaria y la totalidad de instituciones bancarias y compañías financieras (incluyendo compañías de seguros, de capitalización y ahorro) que operan en el sistema económico.

La autoridad monetaria está representada por un banco central autárquico, independiente de las necesidades financieras de los gobiernos, que tiene como función principal actuar como banco de los intermediarios financieros, órgano emisor de la moneda nacional y custodio de las reservas internacionales del país. Los bancos y compañías financieras desempeñan el rol esencial de ser intermediarios en el proceso de ahorro-inversión. En tal carácter adquieren en el mercado financiero los bonos (títulos primarios) emitidos por las empresas y los gobiernos, y le venden a las familias sus propias obligaciones o bonos (títulos indirectos) que representan, por su elevada liquidez, cuasidinero. De esta manera conjugan las disímiles preferencias de inversores y ahorristas, maximizando el ahorro y la inversión a tasas de interés mínimas más un cierto margen diferencial de intereses ("spread") para enjugar sus costos operativos y obtener un beneficio. Para las empresas y gobiernos este margen les representa un costo de transacción.

### a. El dinero

Definimos el dinero, en un sentido estricto, como un bien financiero que desempeña el cometido esencial de ser el "medio general de cambio" en las transacciones económicas, cuya utilidad como bien intermediario deriva del ahorro de costos de transacción (desutilidades) inherentes al tráfico directo por trueque<sup>22n, 14</sup>. Para el mejor desempeño de aquella función esencial el dinero debe cumplir con eficacia otras funciones necesarias, como la de desempeñarse como estable "reserva de valor" o poder de compra y la de constituir el "numerario" o unidad de valor por excelencia para la fijación de los precios. También le es requerido que desempeñe algunas funciones derivadas y accesorias, como ser el "medio de pago" de las obligaciones monetarias y el "medio de transferencia" de va-

lores a través del tiempo (en las operaciones de crédito) y en el espacio geográfico. Algunas de estas funciones no-esenciales pueden ser desempeñadas en la práctica por otros bienes financieros, en particular el cometido de ser "reserva de valor" (v.g. por bonos y activos en moneda extranjera). Pero llegado el momento de concretar una transacción, todos estos bienes sucedáneos del dinero como "reserva de valor" deben ser habitualmente convertidos previamente en dinero para efectuar el pago respectivo. He aquí una característica diferencial del dinero que lo distingue de los otros bienes financieros<sup>22a</sup>.

El grado de cficacia con que el dinero desempeña sus funciones, en virtud de los atributos que le confieren las normas legales y la política económica y monetaria, definen su "calidad" intrínseca y en consecuencia su utilidad en las transacciones económicas, con independencia respecto de las relaciones cuantitativas que lo vinculan con las múltiples magnitudes de equilibrio en una economía<sup>22a</sup>. La conexión e integración de sus atributos funcionales de tipo "cualitativo" define al dinero como una "unidad orgánica" separada —en el sentido de Nozick<sup>15</sup>— de otros bienes financieros parcialmente sucedáneos. La utilidad derivada de esa interconexión e integración de funciones en virtud de sus orgánicamente unificadas aptitudes y atributos "cualitativos" define el "valor intrínseco" del dinero, aún cuando se trate de papel moneda fiduciario de curso forzoso.

En esta concepción basamos nuestra "teoría cualitativa" del dinero de 1980, que es perfectamente compatible y conjugable con la más moderna versión de la "teoría cuantitativa" de la moneda del profesor Milton Friedman<sup>26</sup>, en una teoría general del valor del dinero como la que presentamos entonces<sup>22a(6)</sup>.

to buse 1 to like the

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> Como una evidencia empírica de esta teoría merece citarse el caso de la Argentina. La plena convertibilidad de la moneda nacional, a una cierta paridad de cambio fija, dispuesta en abril de 1991, confirió a la moneda un atributo "cualitativo" del que antes carecia. Su utilidad y valor intrínseco acreció de tal forma que, en el término de un año la demanda de saldos monetarios reales practicamente se duplicó.

En este estudio consideraremos dinero, en una concepción referida estrictamente a su rol esencial de "medio" general de cambio, a un bien financiero "compuesto" por los billetes de banco y monedas en poder del público  $(M_0)$  y los saldos en depósitos disponibles "a la vista" en las cuentas corrientes del público en los bancos del sistema,  $(D_0)$ . Esto es:

$$\mathbf{M} = \mathbf{M}_0 + \mathbf{D}_v$$

En la definición convencional de Gurley y Shaw<sup>16</sup> adoptada por Don Patinkin<sup>11</sup>, esos componentes representan, respectivamente, "outside money" e "inside money", con clara referencia a que constituyen obligaciones de entidades ajenas al sistema bancario privado (v.g. del Estado) en el primer caso o pertenecientes a ese sistema, en el segundo. Los depósitos bancarios a la vista son capaces de desempeñarse como un "medio general de cambio" y no devengan interés.

### b. El cuasi-dinero

Definimos genéricamente como "cuasi-dinero" a un bien financiero compuesto —en el sentido de Hicks? - Leontief<sup>8</sup>— por un conjunto de títulos "indirectos" de crédito —en el concepto de Gurley y Shaw<sup>16</sup>— emitidos por los intermediarios financieros y adquiridos por los ahorristas (familias), que devengan un cierto interés.

Agrupamos así en este conjunto a los depósitos a interés en los bancos y compañías financieras (de ahorro y a plazos fijos), los certificados de participación en cartera que emiten esas entidades, a los saldos disponibles en las cuentas de capitalización de los seguros de vida y cualesquiera otro bono emitido por los intermediarios financieros para captar el ahorro de las familias y canalizarlo hacía las inversiones reales de las empresas y gobiernos.

Como en el caso del dinero, consideramos que el "cuasidinero" constituye una "unidad orgánica" distinta a la de aquél, definida por la interconexión e integración de sus atributos cualitativos en el desempeño de sus funciones intermediarias en el proceso ahorro-inversión, con mayor o menor eficacia. La "calidad" de estos bonos define su utilidad y valor intrínseco aún como papeles fiduciarios, con independencia de su abundancia cuantitativa en comparación con otras magnitudes de equilibio.

# c. Separabilidad del dinero y el cuasi-dinero

Existe probablemente menor "separabilidad cualitativa" entre el cuasi-dinero y los bonos públicos y privados, cuya tenencia de alguna manera aquél representa, que entre el cuasi-dinero y el dinero. Algunas pruebas de "separabilidad" realizadas por el profesor Douglas Fisher así parecen indicarlo<sup>17(7)</sup>.

Para propósitos prácticos definimos un agregado monetario "MQ" compuesto por la suma de dinero "M" y de cuasidinero "Q", de tal forma que su tasa marginal de sustitución depende negativamente de la tasa de interés.

$$MQ = M + Q$$
 
$$\frac{dM}{dQ} = F(i) \qquad para i = i - v$$
 
$$F_i < 0$$

Donde "i" es la tasa relevante de interés para los tomadores de crédito, "v" el margen ("spread") de los intermediarios y "i" la tasa de interés pagada a los ahorristas.

## 6. Otros supuestos básicos

Además de las definiciones e hipótesis antedichas supondremos que:

 Las funciones de oferta y demanda agregadas en todos los mercados, se hallan libres de "ilusión monetaria" y

<sup>&</sup>lt;sup>(7)</sup> El Profesor Fisher ha presentado algunas valiosas comprobaciones de "separabilidad" de las preferencias reveladas para diez y ocho categorías de activos financieros, empleando datos de los EE.UU. de América y Variant's GARP tests<sup>17</sup>.

- de "efectos de distribución" debidos a variaciones del ingreso y de la riqueza entre las familias y empresas;
- (ii) En el corto período de nuestro análisis, las inversiones reales no modifican la capacidad de producción instalada y la riqueza neta no se altera a los precios esperados de equilibrio  $(P = 1; \hat{i}_0 y \hat{\epsilon}_0)$ .
- (iii) Las expectativas de los agentes económicos son cuasiracionales en el sentido de Hanson. Los precios de los bienes reales (mercancías y servicios) y los salarios son suficientemente flexibles en un sentido ascendente y descendente y no existen obstáculos a la plena movilidad de los factores productivos;
- (iv) Los precios financieros están representados por las tasas relevantes de interés "i" y de cambio " $\hat{\epsilon}$ " netas de costos de transacción. Son tasas flotantes que despejan o clarifican los mercados en cada rueda, cuyas magnitudes de equilibrio en expectativa son:  $\hat{i}_0$  y  $\hat{\epsilon}_0$ ;
- (v) Se supone que la tasa de interés de equilibrio (en expectativa) es equivalente a la tasa internacional más sendos diferenciales por riesgo país e incertidumbre en las previsiones cambiarias, valores que suponemos constantes a corto plazo. De esta forma, cualquier discrepancia entre la tasa de interés doméstica y su paridad internacional se traducirá en un movimiento internacional de capitales a corto plazo que tenderá a restablecer el equilibrio entre ellas.

#### II. EL MERCADO DE DINERO

Definido el dinero en un sentido estricto como un bien compuesto por las monedas y billetes de banco en manos del público ("outside money") y así como por los depósitos bancarios a la vista que no devengan interés ("inside money), supondremos que la relación entre estos dos componentes se mantiene estable a corto plazo.

Por la regla del "patrón-demanda", la oferta monetaria nominal será gobernada por la demanda de saldos monetarios reales que será compatible, a su vez, con la demanda real plausible de otros bienes que haya sido conjuntamente optimizada, en el corto término, con la oferta interna de bienes. Esta última, a su turno, es la máxima posible en función de las limitaciones de la capacidad para importar y de la capacidad productiva disponible, según ésta haya sido determinada en la posición de equilibrio de las firmas y de las industrias, en función de la dotación de factores productivos y de la tecnología existente, así como de la incertidumbre predominante entre los empresarios motivadas por sus consistentes expectativas inflacionarias (o deflacionarias), según se explica en el Apéndice B.

# 1. La demanda real de dinero -

La demanda de saldos reales de los agentes económicos, conforme a sus preferencias reveladas motivadas por necesidades de transacción y de inversión, la definimos como una función compuesta tipo Cambridge, de sustracto "cualitativo" y "cuantitativo" moderno como sigue:

$$\frac{\mathbf{M}^{d}}{\mathbf{P}} = \mathbf{m} = \mathbf{k} \left[ \mathbf{q}(\mathbf{X}^{*}, \mathbf{K}; \hat{\mathbf{i}}; \hat{\boldsymbol{\epsilon}}; \hat{\boldsymbol{\rho}}^{e}); \quad \alpha(\mathbf{e}; \mathbf{d}; \tau) \right] \mathbf{Y}^{*}$$
(1)

Con derivadas parciales

$$k_q \ge 0 \quad \text{for } k_{\alpha} \ge 0 \quad .$$

Para

$$k = \frac{m}{Y^*} \qquad \qquad X^* = (I-A)^{-1} Y^*$$

Donde serán:

M<sup>d</sup>: la demanda nominal de dinero

P: el nivel general de precios, reflejado por un índice no sesgado<sup>8</sup>

m: la demanda de saldos monetarios reales

k: la demanda real de dinero "reducida", en unidades de transacciones finales

X\*: la producción bruta total óptima, viable en el corto término, según se determina en el Apéndice B

Y\*: la demanda final agregada de bienes reales de producción interna compatible con aquella producción óptima factible

q( ): la demanda real de dinero explicada según la doctrina cuantitativa moderna<sup>2b</sup>

α( ): la demanda real de dinero definida según la más reciente teoría "cualitativa"<sup>22a</sup>

(I-A)-1: la matriz de Leontief inversa

En este contexto, la función de demanda real reducida "k" es una función compuesta de "q()" y " $\alpha$ ()", que se interinfluyen recíprocamente. La función "q()" de tipo Friedmaniano, se define como:

$$q = q(X^*; K; \hat{\imath}; \hat{\epsilon}; \hat{\rho}^e)$$
 (2)

Con derivadas parciales:

$$q_x>0;\;q_k>o;\;q_{\uparrow\!e}$$

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> Suponemos la confección de un índice verdaderamente representativo de todas las transacciones, que no sobreestime o subestime la variación de los precios, tal como el Indice Ideal de Irving Fisher u otros que tengan esa finalidad.

## Donde serán:

K: la riqueza real (neta) de las familias y empresas que está compuesta por capital humano y no humano y este último por bienes reales de inversión, conjunto que denominamos "(A)" y saldos financieros reales netos en moneda nacional y extranjera.

i: la tasa de interés relevante que despeja los mercados financieros domésticos que, en equilibrio, se halla en paridad con la tasa de interés relevante en los mercados internacionales, "ir", habida cuenta de los diferenciales de "riesgo-país" y de "riesgos cambiarios". Estas tasas de interés son netas de costos de transacción (incluidos los márgenes de intermediación financiera)

E: la tasa de cambio de la moneda nacional con la moneda extranjera hegemónica, sea ésta una moneda singular o una moneda compuesta (v.g. Derechos Especiales de Giro del Fondo Monetario Internacional).

pº: las expectativas consistentes de inflación (o deflación) de los agentes económicos referidas al próximo período de corto término. Presuponemos que estas expectativas se forman en función de diferenciales entre la tasa de variación de la oferta monetaria nominal y la tasa de variación de la demanda real de dinero, correspondiente al presente período y esperadas para el próximo, con expectativas cuasi-racionales basadas en suficiente información. Esto es:

$$\dot{\hat{\rho}}_{t+1}^{\alpha} = F(\hat{\delta}_t; \hat{\delta}_{t+1}) \qquad \qquad \forall \ t$$

Siendo:

$$\dot{\delta}_{_{t}}=\dot{\xi}_{_{t}}-\dot{m}_{_{t}}$$

$$\dot{\xi}_{t} = \frac{\Delta M^{s}t}{M_{t-t}^{s}}$$

<sup>&</sup>lt;sup>(3)</sup> El riesgo cambiario puede ser indicado por la desviación típica esperada "œ" de la tasa de cambio con respecto a su paridad de equilibrio a corto plazo,

$$\dot{m}_{t} = \frac{\Delta m_{t}}{m_{t-1}}$$

En esta función de demanda, las magnitudes de "i", "ê" y "p" representan el rendimiento nominal de otros activos diferentes a dínero. Respectivamente, de bonos de entidades financieras (cuasidinero), tenencias de activos en divisas y de los activos físicos. El rendimiento de los activos rentables en moneda extranjera "i" estara relacionado con la tasa de interés doméstica según la siguiente relación:

$$\hat{i} = \hat{i} (i^f) = i^f + \pi + \sigma_a^e$$

Donde " $\pi$ " es la tasa de "riesgo país" y " $\sigma_2^{e}$ " el riesgo cambiario.

A su vez, la riqueza neta de las familias y empresas es equivalente a:\*

$$K = \frac{A}{P} + \frac{M_o}{P} + \frac{Q^g}{P} + \frac{D^{\epsilon}}{P} + \frac{Q^{\epsilon}}{P^{\epsilon}}$$

Donde:

$$\frac{Q^g}{P} = \frac{Q}{P} + \frac{Q^p}{P}$$

Siendo:

$$Q = Q^g + Q^p$$

A: el valor del capital humano y del capital no humano en activos físicos o tangibles

Q<sup>p</sup>: el valor del capital productivo de las empresas financiado por las entidades financieras con ahorros privados en cuentas de depósitos o participaciones a interés (cuasi-dinero)

<sup>\*</sup> En la riqueza real neta se compensan los activos de las familias en cuasidinero, respaldados por bonos u obligaciones de las empresas en las carteras bancarias, con esos pasivos del sector empresario.

Qº: las inversiones públicas de los gobiernos financiadas de la misma manera

P: el nivel general de precios

M<sub>o</sub>: la cantidad de dinero nacional en efectivo (outside money)

D: las tenencias de efectivo en moneda extranjera

Q<sup>f</sup>: las tenencias netas de bonos y depósitos bancarios a interés en moneda extranjera.

Por su parte, la función "cualitativa" a( )" de demanda de dinero, basada en los atributos intrínsecos de la moneda nacional, que también determinan su utilidad y valor, es definida por la siguiente expresión.

$$\alpha = \alpha(c; d; \tau)$$

cuyas derivadas parciales se supone son:

$$\alpha_e > 0$$
;  $\alpha_d > 0$ ;  $\alpha_s < 0$ 

Conforme a las normas y regulaciones monetarias y las políticas monetaria y económica vigente, "c", "d", y "τ" serán:

 c: el grado de convertibilidad de la moneda nacional en monedas extranjeras, conforme al sistema cambiario prevaleciente;

 d: el grado de dominio circulatorio de la moneda nacional, con respecto a sus succdáneos nacionales y extranjeros, en las transacciones económicas domésticas

t: la tributación sobre los saldos monetarios nominales en moneda nacional como componentes de la riqueza privada y gravámenes sobre los saldos bancarios a la vista

A su turno, el nivel general de precios se define como:

$$P_{t} = (1 + \hat{p}_{t}) P_{t-1} \qquad \forall t$$
 (4)

Suponiendo que en el corto término de un período la calidad y "valor intrínseco" del dinero se mantienen constantes, bajo el supuesto de estabilidad de precios que constituye la restricción de este modelo de patrón demanda, la demanda de dinero será:

$$\mathbf{M}^{d} = \kappa \{\mathbf{X}^{*}; \ \mathbf{K}_{p}; \ \mathbf{\hat{i}}; \ \mathbf{\hat{\epsilon}}; \ \mathbf{\hat{\rho}}_{p}^{e}; \ \alpha_{p} \} \ \mathbf{Y}^{*} \ \mathbf{para} \ \mathbf{\hat{\rho}}_{p} = \mathbf{0}$$
 (5)

### 2. La oferta monetaria nominal

Permitasenos definir la oferta monetaria nominal, conforme a la moderna doctrina en la materia, como una función que depende de las "reservas excedentes" prestables de los intermediarios financieros, de la siguiente manera:

$$\mathbf{M}_{t}^{s} = \mathbf{M}_{t+1}^{s} + \Delta \mathbf{M}_{t}^{s} \tag{5}$$

Para:

$$\Delta \ M_{\tau}^s = \widehat{\Phi} \ \Delta \ R_{\tau}^{\rm FE}$$

Donde será:

M <sub>t</sub>	la oferta monetaria nominal "a fines" de período "t" res- pectivo, compuesta del dinero en efectivo en circulación y los saldos bancarios "a la vista",
Δ M*,	la variación de ella "durante" el mismo período
ΔRFE	la variación de las reservas libres disponibles u ociosas de los intermediarios financieros en el período conside- rado, después de apartar los encajes mínimos legales exigidos y los encajes técnicos adicionales deseados por las entidades
Ĝ.	el multiplicador de la oferta monetaria "corregido" de las limitaciones establecidas a la expansión del crédito en función de relaciones de solvencia "capital-crédito" 10

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> El multiplicador del crédito que relaciona un margen disponible de capacidad prestable con la oferta total de dinero y cuasidinero, puede ser deducido por el método de la suma de una progresión geométrica de infinitos términos

Siendo:

$$\Delta~R_t^{FE} = \Delta~B_t^1 + \Delta~B_t^2 + \Delta~B_t^3$$

Para:

Δ B <sup>1</sup>	la variación de los pasivos monetarios de la banca central debida a los cambios ocurridos en sus activos monetarios, patrimonio neto y cuentas varias (base monetaria)
Δ B <sup>2</sup>	la variación neta de los requerimientos medios de dinero en efectivo del público, con respecto a los depósitos y otros pasivos monetarios de las entidades financieras
Δ B <sup>3</sup>	la variación neta de las reservas medias de encaje requeri- das por las entidades sobre los depósitos pre-existentes del público y otros pasivos monetarios

de expansión del crédito, previa deducción, en cada caso, de los coeficientes "marginales" de encajes deseados, por razones legales y técnicas, por las entidades que denominamos " $\rho$ " y los encajes "marginales" en dinero en efectivo requeridos por el público " $\zeta$ ", de tal forma que resulta:

$$\Omega = \frac{1}{1 - (1 - \zeta)(1 - \rho)}$$
 para  $0 < \zeta < 1$   $0 < \rho < 1$ 

De la misma forma pueden deducirse el multiplicador del dinero propiamente dicho " $\Phi$ " y del cuasi-dinero (depósitos a interés) " $\delta$ ", considerando la propensión marginal del público por los depósitos "a la vista" en el conjunto de depósitos " $\delta$ " (o <  $\hat{\gamma}$  < 1)

a) multiplicador del dinero

$$\Phi = \left[\varsigma + (1-\varsigma) \circ\right] \Omega$$

b) multiplicador del cuasi dinero

$$\bar{o} = [(1 \cdot \varsigma) (1 \cdot \phi)] \Omega$$

Un "corrector" de expansión del crédito debido a la existencia de restricciones "capital propio-crédito" para preservar la solvencia de las entidades frente a los depositantes (en el sentido del Acuerdo de Basilea de 1938 entre los bancos centrales europeos), acotaría esa expansión a una proporción "6" (o < o < 1) si hay expansión y  $\phi = 0$  si hay contracción). Luego esos multiplicadores corregidos serían:

a) del dinero:

$$\widehat{\Phi} = (1 - \phi) \Phi$$

b) del cuasidinero:

$$\hat{0} = (1 - \alpha) \hat{a}$$

En la expresión anterior se presume que, a inicios de cada período, las entidades financieras individualmente y el sistema financiero en su conjunto se halla en equilibrio, con reservas excedentes nulas, lo que equivale a suponer que el proceso de multiplicación del crédito tiende a agotarse en el corto término de un período de programación monetaria.

De esta manera, la oferta nominal de dinero será igual a:

$$M_{t}^{s} = M_{t-1}^{s} + \widehat{\Phi}(\Delta B_{t}^{1} + \Delta B_{t}^{2} + \Delta B_{t}^{3})$$

La base monetaria(11)

Permítasenos definir la variación de los pasivos monetarios de la banca central, como un impulso monetario primario que motiva un cambio en las reservas libres disponibles en función de sus tradicionales factores determinantes: a) la variación de las reservas netas en ore y divisas de la autoridad monetaria; "ΔΑ"; b) la modificación de la posición deudora neta del sector público con ella "ΔG"; c) los cambios en la

$$B^1 = C^0 + R = C + D^f \qquad para C = C^0 + C^0$$

Estos pasivos monetarios son la contrapartida de los activos monetarios de la banca central: a) reservas netas de oro y divisas, "A"; b) créditos netos al sector público, "G"; c) préstamos al sistema financiero, "F"; más los activos no monetarios netos de pasivos de igual naturaleza, "A"", menos el patrimonio neto "W".

$$B^1 = A^e + G + F + A^{nm} - W$$

En este estudio consideramos como impulsos monetarios "primarios", que causarán impulsos "secundarios" por conducto del multiplicador del crédito, no sólo a la variación absoluta de la base monetaria sino también a las alteraciones internas de sus componentes (reservas de las entidades y dinero en el público) que ocasionarán variaciones de las reservas prestables de los intermediarios financieros.

Opfinimos como es usual la "base monetaria" como la suma de los pasivos monetarios de la banca central, compuesta por el dinero en efectivo en manos del público, "Co", y las reservas de encaje de los intermediarios financieros "R", integradas a su vez por el dinero en efectivo en sus arcas, "C", y sus depósitos en la banca central, "D".

posición deudora neta de las entidades financieras con la banca central, " $\Delta F$ ", y d) la variación del agregado: activos no monetarios netos menos patrimonio neto, de la autoridad monetaria, " $\Delta (A^{nm} - W)$ ".

$$\Delta B_t^1 = \Delta \Lambda_t^* + \Delta G_t + \Delta F_t + \Delta (\Lambda^{mn} - W)_t$$
 (6)

Supondremos a partir de ahora —por simplificación—que, a corto plazo, el agregado de activos no monetarios netos y patrimonio se mantiene constante  $[\Delta(A^{non} - W) = o]$  y que las variaciones de los activos monetarios se relacionan con los precios en expectativa de los mercados de divisas, bienes públicos y bonos, de tal forma que:

$$\Delta B_{t}^{i} = \Delta A_{t}^{e} (\hat{\mathbf{t}}_{t} - \hat{\mathbf{t}}_{o}) + \Delta G_{t} (\theta_{t} - \theta_{o}) + \Delta F_{t} (\hat{\mathbf{i}}_{t} - \hat{\mathbf{t}}_{o})$$
 (7)

Donde serán;

- ê: la tasa de cambio (neta de costos de transacción), siendo "Ê<sub>0</sub>" la tasa de equilibrio a corto plazo esperada por la autoridad monetaria y "Ê<sub>1</sub>" su precio administrado o paridad de conversión establecida, en tanto "Ê" es la paridad efectiva de mercado.
- θ: la tasa de fiscalidad que indica la incidencia en el producto interno de los gastos públicos consolidados del sector público (presupuestarios y extrapresupuestarios) que, se financian con impuestos y crédito público. La tasa "θ<sub>ξ</sub>" indica la meta de la autoridad política y "θ<sub>0</sub>" la tasa de equilibrio fiscal con crédito público voluntario, a la tasa de interés del mercado financiero<sup>(12)</sup>.
- i: la tasa de interés relevante, deducidos los márgenes de intermediación y otros costos de transacción, siendo "i" la tasa de equilibrio esperada a corto plazo por la autoridad

<sup>&</sup>lt;sup>1121</sup> La tasa de fiscalidad equivale a la tributación presente más el valor descontado de la tributación futura (para atender el servicio de la deuda pública contraída en el presente). Ella equivale al precio presente de los bienes públicos provistos por el Estado, en unidades del producto interno.

monetaria y "i," su precio administrado o paridad prefijada por la política económica, en tanto "i" es la tasa efectiva de mercado.

#### Patrones monetarios

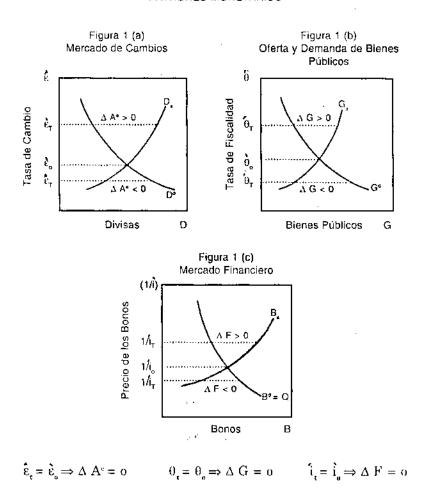
La sensibilidad de los activos externos al diferencial de tasas de cambio  $(\hat{\boldsymbol{\epsilon}}_{_{1}} - \hat{\boldsymbol{\epsilon}}_{_{0}})$  es positiva, al igual que la sensibilidad de la posición deudora del sector público con respecto al diferencial de tasas de fiscalidad  $(\theta_{_{1}} - \theta_{_{0}})$ .

En cambio, la derivada de la posición deudora de las entidades con respecto al diferencial de intereses  $(\hat{i}_t - \hat{i}_0)$  será negativa.

En el caso que la política económica fuera en absoluto coherente con una política monetaria de dinero pasivo, basada en el patrón demanda, sus metas serán idénticas a las magnitudes de equilibrio en expectativa, resultando ello en una variación nula de estos activos monetarios de la banca central. La base monetaria no sería así modificada por perturbaciones exógenas originadas en decisiones de la política económica incompatibles con ella.

Las tasas de equilibrio  $\hat{\epsilon}_0$ ,  $\theta_0$  y  $\hat{i}_0$  corresponden, en las racionales expectativas de la autoridad monetaria, a una situación de equilibrio general a corto plazo en la cual la producción interna y la demanda final agregada alcanzan sus magnitudes óptimas, al nivel de precios pre-existente, al tiempo que la demanda real de dinero en expectativa es determinada y definida por todas estas magnitudes de equilibrio. La existencia de precios administrados o patrones de valor cuyo precio " $\hat{\epsilon}_i$ ",  $\theta_i$ " e " $\hat{t}_i$ " fuera diferente a los precios de equilibrio, implicaría situaciones de desequilibrio como las representadas en las Figuras 1a, 1b y 1c. En esa situación, la base monetaria necesariamente se altera, en virtud de las intervenciones en los mercados para preservar esos patrones de valor, originando así una presión inflacionaria (o deflacionaria) en la economía.

### PATRONES MONETARIOS



# Precios financieros flotantes

En cambio, si hubiera equilibrio fiscal, cubriéndose cualquier desajuste con crédito público voluntario a la tasa de interés de equilibrio del mercado financiero, el precio de los bienes públicos (tasa de fiscalidad), también sería de equilibrio  $(\theta_{\tau} = \theta_{0})$ . Con libre flotación de los precios de los bienes financieros, en un entorno de su paridad de equilibrio, la intervención de la banca central en los mercados y la consiguiente variación de la base monetaria a causa de un desajuste presupuestario, serían nulas.

Dado ese mismo equilibrio fiscal, diferente sería el caso cuando las tasas efectivas de cambio "E" y de interés "i" tendieran a distanciarse de sus respectivas paridades de equilibrio "E" o "i" debido a la existencia de demanda neta (excedente) de saldos monetarios reales, de signo positivo o negativo. Ello demandaría de la banca central, en el contexto de una política monetaria de patrón demanda, una acción en los mercados mediante operaciones de mercado abierto, para preservar el equilibrio, con la consecuente expansión (o contracción) de la base monetaria. En este caso, la (7) tendría que ser sustituida por la siguiente:

$$\Delta B_{i}^{1} = \Delta A_{i}^{\nu} (\hat{\epsilon} - \hat{\epsilon}_{o}) + \Delta_{i}^{\nu} (\hat{i} - \hat{i}_{o}) = \frac{m_{i} - m_{i+1}}{\delta b}$$
 (8)

En donde, la derivada de la función " $\Delta A_t^c$ ( )", con respecto al diferencial de tasas de cambio, sería (en este caso) negativa y la de la función " $\Delta F_t$ ( )", con respecto al diferencial de intereses, positiva.

Una demanda excedente por saldos monetarios reales se reflejaría en una oferta neta de divisas y bonos, ocasionando una declinación en los precios de mercado de esos bienes financieros.

La tasa de cambio decaería y la tasa de interés aumentaría. Lo opuesto ocurriría en el caso inverso, con oferta excedente de saldos monetarios reales.

Una política monetaria pasiva sujeta al patrón demanda real corregiría automáticamente esas desviaciones. Apreciado que esas disparidades fueran no atribuibles a meras turbulencias de mercado circunstanciales y autocorregibles en virtud de la estabilidad del sistema<sup>(13)</sup>, la banca central orde-

<sup>(13)</sup> Apéndice Matemático A.

naría las operaciones de mercado abierto necesarias conducentes a restablecer el equilibrio monetario, tales como compra o venta de divisas y/o de bonos (redescuentos). Esas operaciones se reflejarían en una variación de los activos monetarios de la banca central y en la base monetaria, que se traducirían en un impulso "primario" de creación (o esterilización) de dinero de potencia como el descripto por la (8).

El "momentum" monetario sería en este caso endógeno, resultante de un mecanismo de ajuste mecánico por el cual la oferta monetaria nominal es inmediatamente igualada a la demanda real de dinero. Este mecanismo también operaría de la misma manera si ocurrieran alteraciones exógenas en las preferencias de las entidades por reservas excedentes a las legales y del público por el dinero en efectivo, tema que trataremos seguidamente.

### Otros impulsos monetarios primarios

Si hacemos abstracción de toda posible variación de la base monetaria, encontraremos que, aún cuando ella se mantenga constante, pueden ocurrir modificaciones en su composición capaces de ocasionar una alteración en la magnitud de las reservas excedentes prestables de las entidades financieras y, por consiguiente, ocasionar un impulso monetario primario de expansión (o contracción) que será ampliado por el efecto multiplicador del crédito.

Estas alteraciones pueden provenir de:

a) cambios en las preferencias de los agentes económicos nofinancieros por la liquidez en "dinero en efectivo". Ello, equivale a una modificación de la relación media pre-existente entre el circulante en manos del público y las obligaciones emitidas por las entidades financieras<sup>(14)</sup>. Estas

<sup>(44)</sup> En este enfoque distinguimos precisamente las diferencias que existen entre modificaciones de encajes "medios" en el agregado de depósitos pre-existentes, que modifican las reservas requeridas y las reservas libres (impulso primario), de cambios en los encajes "marginales" que sólo afectan el multiplicador (impulsos secundarios), sin perjuicio de que ambos efectos se acumulen. El mismo criterio seguiremos en el tratamiento de la propensión del público al dinero en efectivo.

alteraciones, suclen ser, a corto plazo, predominantemente estacionales y provocan modificaciones en la relación "circulante —a— depósitos" que se refleja en las reservas libres disponibles de las entidades;

- b) modificaciones de las exigencias legales de encajes mínimos obligatorios sobre los depósitos pre-existentes que es una atribución propia de la autoridad monetaria, un instrumento de creación (o esterilización) "primaria" de dinero de potencia, y que tiene efectos análogos a una variación de la base monetaria, pudiendo actuar como factor complementario, sustitutivo o compensatorio de ella;
- c) alteraciones en las preferencias por la liquidez de las entidades financieras que se manifiestan en su demanda voluntaria por reservas excedentes a las legales mínimas, debido a causas técnicas relacionadas con la solvencia y equilibrio de esas instituciones. Se trata de un factor exógeno a la autoridad monetaria y sus cambios suelen estar correlacionados inversamente con los considerados en b.

# La preferencia por el dinero en efectivo

Permítasenos denominar "n" el coeficiente de relación media entre el dinero en efectivo en manos del público "Co" y sus depósitos en las entidades financieras (a la vista y a interés). "D".

$$\eta = \frac{C^{\circ}}{D} = \eta(X^*; K_{\circ}; \hat{i}; \hat{\epsilon}; \hat{\rho}_{\circ}^{r}; \alpha_{\circ})$$

y simbolizar "e" el coeficiente "medio" que relaciona las reservas requeridas "R" por esos intermediarios financieros, sobre aquellos depósitos siendo "e<sup>1,11</sup> los requerimientos legales mínimos y "e<sup>ed"</sup> el coeficiente medio de reservas excedentes (a las legales) deseado por las entidades financieras.

$$e = e^{L} + e^{ed} = \frac{R}{D}$$

Para "m" clases de depósitos o pasivos bancarios, con diferentes encajes requeridos, será:

$$D = \sum_{j=1}^{m} D_{j}$$
  $j = 1, 2, ..., m$ 

$$R = \sum_{j=1}^{m} e_{j} D_{j} = \sum_{j=1}^{m} (e_{j}^{L} + e_{j}^{ed}) D_{j}$$

Una variación del coeficiente medio de efectivo ocasionará una variación de las reservas prestables del siguiente tenor:

$$\Delta B_{t}^{2} = (1 - e_{t}) (\eta_{t,t} - \eta_{t}) D_{t,t}$$
 (9)

La preferencia por reservas

Las reservas de encaje sobre depósitos y otras obligaciones monetarias emitidas por los intermediarios financieros, deseadas por ellos en función de exigencias legales de mínimos recaudos de solvencia frente a sus depositantes, "el", así como de recaudos técnicos voluntarios "e<sup>el</sup>", para preservar su equilibrio operativo, serán para cada tipo de depósito "j":

a) Fijado por la banca central, constante a corto plazo:

$$\mathbf{e}_{j}^{T_{i}}=\mathbf{\bar{e}}_{j}^{T_{i}}$$

b) El excedente deseado por las entidades:

$$e_{j}^{ed}=e_{j}^{ed}(i;\;i;\;\tau;\;g;\;\pi)$$

Para:

$$|e^{\rm ed}_{jh}| < o; |e^{\rm ed}_{jh}| < o; |e^{\rm ed}_{j/\epsilon}| > o; |e^{\rm ed}_{j/\epsilon}| > o; |e^{\rm ed}_{j/\epsilon}| > o$$

Donde serán:

i: la tasa de interés para préstamos

i: la tasa de interés pagada a los ahorristas

τ: la tasa de redescuento de la banca central

g: los costos operativos unitarios de las entidades

π: los riesgos de cartera de las entidades

Una alteración de las reservas requeridas, dada la magnitud de las reservas totales, supondrá una variación de las reservas excedentes prestables y un impulso monetario "primario" equivalente a:

$$\Delta B_{t}^{3} = \sum_{j=1}^{m} (e_{t-1} - e_{t})_{j} D_{t-1, j}$$
 (10)

Para:

$$\boldsymbol{e}_{t+1} = \boldsymbol{\bar{e}}_{t+1}^{t_t} + \boldsymbol{e}_{t+1}^{\omega t}$$

$$\mathbf{e}_{t} = \mathbf{\bar{e}}_{t}^{1} + \mathbf{e}_{t}^{ed}$$

# 3. El equilibrio en el mercado monetario

En este modelo de dinero pasivo con patrón demanda la oferta monetaria nominal debe igualar continuamente a la demanda de saldos monetarios reales, dado el nivel de precios existente.

Esto es:

$$\mathbf{M}_{i}^{*} = \mathbf{M}_{i}^{d} = \mathbf{P}_{i} \mathbf{m}_{i}^{*} \qquad \forall \mathbf{t}$$

Sujeta a la condición:

$$P_t = 1 \quad \forall t$$

ello implicaría:

$$\mathring{\rho}^{\scriptscriptstyle 0}_{\,\iota}=\sigma$$

De donde, la condición de equilibrio será:

$$M_{i}^{*} = m_{i}^{*} = k_{i}(X^{*}; K_{a}; \hat{i}_{a}; \hat{\epsilon}_{a}; \hat{\rho}_{a}^{c}; \alpha_{a})Y^{*}$$
 (11)

Donde:

 $Y^*$  y  $X^*$  son la demanda final y la producción bruta total óptimas, a corto plazo (Apéndice B) son magnitudes de equilibrio esperadas a corto plazo, por la banca central, con expectativas racionales basadas en suficiente información

La adecuación continua de la oferta monetaria nominal a la demanda de saldos monetarios reales, dados los precios esperados de los bienes, unida a la estabilidad cualitativa del sistema, para pequeñas y grandes desviaciones de los precios financieros con respecto a sus paridades en expectativa, asegura que el proceso de ajuste sea convergente a una situación de equilibrio general a corto plazo. El suficiente comando de los bancos centrales sobre la base monetaria garantiza que ello sea posible, aún cuando sobrevengan perturbaciones exógenas originadas en alteraciones de las preferencias de los intermediarios financieros por reservas libres y del público por el dinero en efectivo. La condición necesaria y suficiente para ello es, como hemos dicho, un comportamiento neutral de la política fiscal en el mercado monetario.

El equilibrio monetario, en la forma propuesta en este estudio garantiza, por otro lado que éste sea compatible con la máxima actividad económica y empleo admisibles a corto plazo, con mínima incertidumbre. Lo que excluye toda posible asignación defectuosa de los recursos y factores productivos disponibles, debida a consistentes expectativas de inflación (o deflación).

En tales circunstancias la oferta neta de dinero será:

$$M_{t}^{*} - k_{t}(X^{*}; K_{o}; \hat{i}; \hat{\epsilon}; \hat{\rho}_{o}^{*}; \alpha_{o})Y^{*} = 0$$
  $\forall t$  (12)

Condición de equilibrio que podemos también representar por la expresión:

$$M(X^*; K_o; \hat{i}; \hat{\epsilon}; \hat{\rho}_o^a; \alpha_o) = 0$$
 (13)

#### III. EL MERCADO DE BIENES

Sobre la base de las hipótesis adoptadas en la Sección I, la demanda final agregada de bienes reales (mercancías y servicios) de producción doméstica, sean éstos bienes públicos o privados, como se explica en el Apéndice B, será expresada de la siguiente forma:

$$Y = Y(X; K_1; \hat{\imath}; \hat{\epsilon}; \hat{\rho}^e; \alpha_1)$$
 (14)

Con derivadas parciales:

$$Y_x > 0$$
;  $Y_k > 0$ ;  $Y_1 < 0$ ;  $Y_2 > 0$ ;  $Y_{30} > 0$ ;  $Y_{a} < 0$ 

Donde los factores que la determinan son los mismos que hemos tratado en las Secciones anteriores.

Como se explica en el Apéndice B, la función de producción "X" depende, en equilibrio de la empresa y de la industria, de la tecnología y de la dotación de factores y sus precios, que presuponemos iguales a su productividad marginal cuando existe estabilidad de precios en expectativa. Con incertidumbre sobre los precios futuros y los otras magnitudes de equilibrio, cuando prevalecen consistentes expectaciones inflacionarias (o deflacionarias), la producción de equilibrio planeada decrecerá en una cierta proporción "\lambda" que ser\u00e1, en cada industria, una función directa de tal incertidumbre atribuible a la inflación (o deflación) esperada.

$$\lambda_{j} = \lambda_{j}(\hat{\rho}^{n})$$
  $j = 1, 2, ..., n$  (15)

Para

$$\sigma < \lambda_{j} < 1 \qquad \qquad y \; \frac{d\lambda_{j}}{d\mathring{p}^{n}} \; > 0$$

Luego, la frontera de posibilidades de producción de cada industria en equilibrio que representa su aptitud de producción disponible "Xa", será:

$$X_{j}^{a} = (1 - \lambda_{j}) X_{j}^{a}$$
 (16)

Para:

$$X_{j}^{0} = X_{j}^{0} (N_{j}; Q_{j}^{0})$$

Donde serán:

X<sub>j</sub>°: la producción en equilibrio de la industria "j", libre de incertidumbre,

N<sub>j</sub>: la dotación de fuerza laboral (en horas de trabajo), especializada y no especializada, disponible en esa industría

Q<sub>j</sub>: la dotación de capital productivo en la industria "j", a precios constantes, que suponemos invariable a corto plazo.

Habida cuenta de las relaciones de preferencias reflejadas en las funciones de demanda final y dadas las relaciones de productividad-tecnología ínsitas en las funciones de producción doméstica, las expectativas inflacionarias (deflacionarias) y la capacidad para importar que las acotan, en el Apéndice B se procede a la optimización conjunta de la demanda final de bienes, "Y\*" y de la producción interna total, "X\*", de tal forma que la oferta y demanda óptimas de bienes finales de producción nacional será:

$$Y^* = (I - A) X^* - S$$

Donde "(I-A)" es, como antes hemos explicado, la matriz de Leontief y "S" la variación de existencias de bienes finales de producción local.

En esa situación, la condición, el equilibrio del mercado de bienes reales será:

$$Y(X^*; K_a; i; \hat{\epsilon}; \hat{\rho}_a^e; \alpha_a) \longrightarrow Y^* = 0$$
 (10)

En tanto esta condición de equilibrio se satisfaga, mediante una política monetaria como la propuesta, el nivel general de precios tenderá a mantenerse constante y la tasa de inflación esperada será nula  $(\tilde{\rho}_0^e = o)$ .

#### IV. EL MERCADO DE TRABAJO

De la misma manera que Don Patinkin en su modelo de equilibrio general<sup>11</sup>, supondremos que las distintas categorías de servicios laborales se agrupan en un "bien compuesto" que satisface las condiciones de Hicks-Leontief. Este bien tendrá un costo singular representativo de todas ellas equivalente a la media ponderada de los costos laborales de las distintas categorías, que mantienen entre sí relaciones de "costos laborales relativos" constantes a corto plazo. Sea entonces "W" el costo laboral representativo y "P" el nivel general de precios\*.

La demanda de trabajo de los gobiernos, "Node", la supondremos constante y la demanda de las empresas, "Node", como una magnitud determinada por la producción óptima a corto plazo "X\*" de conformidad con sus funciones de producción:

$$N^{d} = N_{o}^{dg} + N^{df}(X^{*}) = N^{d}(X^{*})$$

$$X^{*} = X^{*}(N; Q)$$

Donde será "Q<sub>o</sub>" la dotación de capital productivo de las empresas que supondremos constante a corto plazo. El costo laboral "real" (W/P) debe satisfacer la condición de igualar la productividad marginal del trabajo, esto es:

$$\frac{W}{P} = X'_{N}(N; Q_{o})$$

Invirtiendo la precedente función, podemos expresar la demanda agregada de trabajo en función del costo laboral real, esto es:

$$N^{\rm d} = N^{\rm d} \left( \frac{W}{P} ; Q_{\rm o} \right)$$

<sup>\*</sup> El costo laboral "W" incluye salarios de bolsillo y contribuciones sociales.

Dado que la productividad marginal del trabajo es normalmente decreciente, la curva de demanda representativa de la función anterior tendrá pendiente negativa con respecto a los costos laborales reales.

Por su lado supondremos que la curva de oferta laboral está positivamente asociada a los costos laborales, atentos a que esos costos dependen directa y esencialmente de los salarios reales percibidos por los trabajadores y a que la oferta de trabajo depende críticamente de estas remuneraciones de bolsillo.

$$N^{s} = N^{s} \left( \frac{W}{P} \right) \tag{19}$$

La condición de equilibrio del mercado de trabajo sería entonces:

$$N^{\rm d} = N^{\rm s}$$

de tal forma que el costo laboral de equilibrio "(W/P)<sub>0</sub>" se determina en el punto donde la demanda y la oferta laboral se intersectan, esto es:

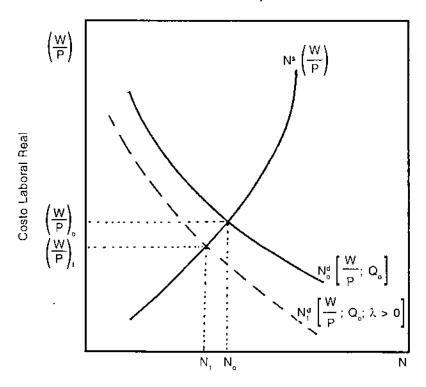
$$N^{d} = N^{s} = N_{o}$$

$$(20)$$

$$N^{d} \left(\frac{W}{P}; Q_{o}\right) - N^{s} \left(\frac{W}{P}\right) = 0$$

Podemos simplificar aún más nuestro análisis presuponiendo que existe en el mercado de trabajo una reacción instantánea de los salarios reales ante la presión de un exceso de la demanda o de la oferta laboral, de tal forma que el costo laboral "real" se ajusta instantáneamente. Cualquier aumento (disminución) de la producción óptima desplazaría la función de demanda haciendo aumentar (disminuir) inmediatamente los salarios reales y el costo laboral "real".

Figura 2 Mercado de Trabajo



Ocupación Fuerza Laboral

Conforme con dicha hipótesis de instantaneidad del ajuste de los salarios y costos laborales en el mercado de trabajo, éste se mantendrá en situación de permanente equilibrio, de tal forma que ahora podemos describir esa situación de equilibrio continuo mediante la expresión:

$$N^{d}\left(\frac{W}{P}; Q_{o}\right) - N^{s}\left(\frac{W}{P}\right) = 0$$
 (21)

### V. EL MERCADO DE BONOS

Presupondremos la existencia en la economía de un bien financiero "compuesto" que definiremos como un bono homogéneo a perpetuidad que devenga un rendimiento de \$ 1 por período. Estas obligaciones constituyen "títulos primarios" de crédito emitidos por las empresas, quienes así financian la totalidad de su capital productivo existente y por los gobiernos para la realización de sus inversiones públicas y la cobertura de los desajustes acumulados, en el pasado, entre sus ingresos y egresos financieros. El precio de estos bonos en el mercado financiero es equivalente al valor presente de su renta esperada en el futuro, calculado a la tasa de interés relevante "i". Tratándose de obligaciones perpetuas ese valor presente es equivalente a:

$$b = \frac{1}{\hat{i}}$$

Esta renta y el margen diferencial de intereses cargado por las entidades financieras como un "costo de transacción" para los emisores, "v<sub>o</sub>", que supondremos constante, son afrontados por los deudores con el rendimiento real en expectativa de sus inversiones a largo plazo "r<sub>o</sub>". De allí que, la tasa de interés de mercado tenderá en cada período a ser en equilibrio igual a:

$$\hat{i}_o = i_o - v_o$$

Para:

$$\hat{i}_{\sigma} = r_{\sigma} (1 + \hat{\rho}) + \hat{\rho}$$

De donde:

$$\hat{\mathbf{i}}_{o} = \mathbf{r}_{o} (1 + \hat{\mathbf{p}}) + \hat{\mathbf{p}} - \mathbf{v}_{o}$$

Es decir:

$$\hat{i}_{n} = \hat{i}_{n} (r_{n}; \hat{\rho}; v_{n})$$

$$\hat{i}_{n} > 0; \hat{i}_{n} > 0; \hat{i}_{n} < 0$$

Al mismo tiempo, el libre movimiento internacional de capitales hará que, en equilibrio, esa tasa de interés relevante tienda a igualar la tasa de interés del mercado financiero internacional "i" más sendos diferenciales de riesgo país, " $\pi$ ", y de riesgo cambiario " $\sigma$ <sub>e</sub>". Esto es:

$$\hat{i}_{a} = \hat{i}^{c} + \pi_{a}^{c} + \sigma_{b}^{c} = \hat{i}_{a}(\hat{i}^{c}; \pi_{a}^{c}; \sigma_{b}^{c}) \qquad \text{para } \sigma_{b}^{c} = \sigma_{b}(\hat{\rho})$$

De donde:

$$\hat{i}$$
  $(\mathbf{r}_{o}; \rho; \mathbf{v}_{o}) = \hat{i} (\hat{i}^{f}; \pi_{o}^{e}; \sigma_{e}^{e})$ 

El valor nominal agregado de estos bonos será:

$$B b = \frac{B}{1} = \frac{B^E}{1} + \frac{B^g}{1}$$

Donde "B" son los bonos emitidos por las empresas y "B" por los gobiernos. Se presupone que estos bonos primarios son adquiridos en su totalidad por las entidades financieras, aplicando a ello los fondos provenientes del ahorro excedente de las familias (y entidades sin fines de lucro) captados por ellas mediante la emisión de sus propios títulos "indirectos" de crédito tales como depósitos a interés y certificados de participación en su cartera, que por tener vencimiento a más corto término y/o ser rescatables estatutariamente, con un corto preaviso, denotan un grado de liquidez más elevado que los títulos primarios de las empresas y gobiernos "5. Las entidades constituyen sus reservas de encaje sobre estas obligaciones con patrimonio propio y los márgenes disponibles de los

<sup>(15)</sup> Esta mayor liquidez de estos bonos indirectos significa que satisface las preferencias de los ahorristas en un espectro más amplio y a menores tasas de interés que las que predominarian si no existieran intermediarios financieros y debieran aplicar sus ahorros a la adquisición directa de títulos primarios de crédito de las empresas y gobiernos. Ver Gurley y Shaw<sup>16</sup>.

depósitos a la vista, sobre los que no pagan interés alguno. De esta manera, la demanda nominal de bonos es por definición equivalente a la demanda nominal de cuasi-dinero.

La cantidad de bonos públicos y privados demandada y ofrecida serán, respectivamente:

$$B^{d} = B^{d} (X^{*}; K_{o}; \frac{1}{\widehat{\Gamma}}; \hat{\epsilon}; \hat{\rho}_{o}^{u}; \alpha_{o}) = Q^{d} \quad (cuasi-dinero)$$
 (22)

Para

$$\begin{split} B_{x}^{d} &> o; \ B_{k}^{d} > o; \ B_{\gamma}^{d} < o; \ B_{\gamma}^{d} < o; \ B_{\gamma e}^{d} > o; \ B_{\alpha}^{d} < o \\ \\ B^{s} &= B^{s}(X^{*}; \ K; \frac{1}{2}; \hat{\epsilon}; \hat{\rho}_{\alpha}^{e}; \ \alpha_{o}) \end{split} \tag{23}$$

Para

$$B^{s}_{\kappa} > o; \; B^{s}_{k} < o; \; B^{s}_{k} > o; \; B^{s}_{k} > o; \; B^{s}_{k} > o; \; B^{s}_{\alpha} > o$$

De donde, la condición de equilibrio del mercado financiero será:

$$B(X^*; K_o; \frac{1}{f_o}; \hat{\mathfrak{e}}; \hat{\mathfrak{o}}_o^e; \alpha_o) \equiv B^d(-) - B^s(-) = 0$$
 (24)

Para

$$B_{x} \ge 0$$
;  $B_{k} > 0$ ;  $B_{y} < 0$ ;  $B_{y} < 0$ ;  $B_{ye} \ge 0$ ;  $B_{ye}^{y} < 0$ 

### VI. EL MERCADO DE CAMBIOS

También en este caso consideraremos al conjunto de monedas extranjeras que se transan en la economía, que supondremos que mantienen entre sí relaciones de intercambio constantes a corto plazo, como un bien financiero compuesto cuyo precio representativo en moneda nacional estará referido a unidades de la moneda hegemónica en las transacciones internacionales.

Indicaremos esta tasa de cambio como "e", neta de costos de transacción.

Habida cuenta que la riqueza neta del sector privado está compuesta también por saldos financieros en moneda extranjera (dinero y cuasi-dinero) y que la tasa relevante de interés interna "i" es en equilibrio, igual a la tasa de interés internacional "i", más diferenciales de "riesgo país" y "riesgo cambiario", parámetros éstos que también supondremos constantes a corto plazo, los saldos financieros reales en moneda extranjera pueden expresarse en moneda nacional conforme a las siguientes expresiones:

$$\frac{D\hat{\epsilon}}{P} + \frac{Q'\hat{\epsilon}}{fP} = D\epsilon + \frac{Q'\hat{\epsilon}}{fr} \qquad \mathrm{para}\ P_{\epsilon} = 1\ \forall t$$

Una variación de la tasa real de cambio tendría un doble efecto en la oferta y demanda de bienes. Un aumento de "ê" aumentaría plenamente la oferta y la demanda de los bienes exportables y de los productos nacionales competitivos con las importaciones así como acrecería los costos de los insumos importados para la producción doméstica, lo que desestimularía en parte su demanda. Un aumento de "ê" ocasionaría entonces un efecto neto que se traduciría en un aumento de la demanda agregada de todos los bienes de producción nacional. Ocasionaría asimismo un "efecto de riqueza" que tendría un benéfico efecto sobre ella, a mediano plazo. Su efecto neto en el mercado de bienes reales dependería así de las elasticidades con respecto al tipo real de cambio de las funciones

de oferta y demanda de bienes reales, así como de la predominancia en "Y" de las exportaciones totales en relación con las importaciones de bienes intermedios " $M_{\chi}$ ".

Permitasenos presuponer que las funciones de demanda y oferta de divisas monetarias extranjeras sean las siguientes:

$$D^d = D^d(X^*; K; \hat{\imath}; \hat{\epsilon}; \hat{\rho}_{\alpha}^e; \alpha_{\alpha})$$

Para

$$\begin{split} D_{x^*}^d > o; \ D_k^d > o; \ D_i^d < o; \ D_i^d < o; \ D_{\hat{\rho}^c}^d > o; \ D_{\alpha}^d < o \\ \\ D^s = D^* (X^*; \ K_o; \ \hat{i}; \ \acute{\epsilon}; \ \grave{\rho}_o^r; \ \alpha_o) \end{split}$$

$$D_{\pi^{\bullet}}^{s} \geq \sigma; \; D_{k}^{s} < \sigma; \; D_{1}^{s} > \sigma; \; D_{5}^{s} > \sigma; \; D_{5e}^{s} < \sigma; \; D_{\pi}^{s} > \sigma$$

De donde la demanda neta de divisas sería:

$$D = D(X^*; K_a; i; \epsilon; \hat{\rho}_a^e; \alpha_a) +$$

Para

$$D_{k^*} \ge 0$$
;  $D_k > 0$ ;  $D_k^* < 0$ ;  $D_k^* < 0$ ;  $D_{n^*} > 0$ ;  $D_n < 0$ 

La condición de equilibrio del mercado de cambios sería:

$$D = D(X^*; K_o; i; \epsilon; \rho_o^*; \alpha_o) = 0$$
 (25)

## VII. EL SISTEMA DE EQUILIBRIO GENERAL

Las ecuaciones (13), (17), (21), (24) y (25) conforman el sistema siguiente:

$$Y(X^*; K_o; \hat{i}; \hat{\epsilon}; \hat{\rho}_o^*; \alpha_o) \longrightarrow Y^* = 0$$
 mercado de bienes reales (17)

$$N^d \left(\frac{W}{P}; Q_o^f\right) - N^s \left(\frac{W}{P}\right) = 0$$
 mercado de trabajo (21)

$$B\left(X^*; K_{\sigma}; \left(\frac{1}{7}\right); \hat{\epsilon}; \dot{\rho}_{\sigma}^{\epsilon}; \alpha_{\sigma}\right) = 0 \quad \text{mercado de bonos}$$
 (24)

$$D(X^*; K_o; i; \hat{\epsilon}; \hat{\rho}_o^e; \alpha_o) = 0$$
 mercado de divisas (25)

En este sistema, las condiciones (13) y (21) de equilibrio parcial en los mercados de dinero y de trabajo siempre se cumplén, por hipótesis. En el mercado de dinero, debido a la regla de dinero pasivo adoptada, basada en el patrón-demanda, la endogeneidad de la política monetaria lo preservará siempre en equilibrio con estable nivel general de precios ( $P_t = 1$   $\forall t \Rightarrow \hat{p}_0^{\rm r} = 0$ ). El mercado de trabajo debido al ajuste instantáneo de la tasa de salario real ante cualquier alteración exógena de la demanda y oferta de servicios laborales. Por consiguiente, en un examen de la estabilidad del equilibrio general del sistema, ambas ecuaciones pueden ser excluidas.

La condición de equilibrio general sería entonces:

$$[Y(X^*; K_o; \hat{i}; \hat{\epsilon}; \hat{\rho}_o^e; \alpha_o) \longrightarrow Y^*] + B(X^*; K_o; \hat{i}; \hat{\epsilon}; \hat{\rho}_o^e; \alpha_o) +$$

$$+ D(X^*; K_o; \hat{i}; \hat{\epsilon}; \hat{\rho}_o^e; \alpha_o) = 0$$

Sabemos por la Ley de Walras<sup>20</sup> que si dos de estos tres mercados se hallan en equilibrio el tercero también lo estará. De donde podemos simplificar el análisis reduciendo el exámen de la estabilidad del equilibrio a los mercados de Bonos y Divisas. (Apéndice A). En cada mercado, la pendiente de la trayectoria de equilibrio parcial para cada posible par de valores de "i" y "ɛ", "ceteris paribus" puede ser deducida de la siguiente forma:

#### 1. Mercado de bienes reales. Curva YY

Sea la condición de equilibrio parcial del mercado de bienes reales:

$$Y(X^*; K_s; \hat{i}; \hat{\epsilon}; \hat{\rho}_s^e; \alpha_s) - Y^* = 0$$

cuyas derivadas parciales son:

$$Y_{*} > 0$$
;  $Y_{k} > 0$   $Y_{5} < 0$ ;  $Y_{7} > 0$ ;  $Y_{5}^{*} > 0$ ;  $Y_{a} < 0$ 

Su diferencial total con respecto a "i"y "e", será:

$$d[Y(X^*; K_o; \hat{i}; \hat{\epsilon}; \hat{\rho}_o^e; \alpha_o) \longrightarrow Y^*] = Y_i d\hat{i} + Y_e d\epsilon = 0$$

De donde:

$$\frac{d\hat{i}}{d\hat{\epsilon}} = -\frac{Y\hat{\epsilon}}{Y\hat{i}} > 0$$

#### 2. Mercado de Bonos. Curva BB

Sea su condición de equilibrio parcial

$$B\left(X^*; K_{\sigma}; \left(\frac{1}{\sum_{i}}\right); \epsilon; \hat{\rho}_{\sigma}^{e}; \alpha_{\sigma}\right) = 0$$

cuyas derivadas parciales son:

$$B_x \ge 0$$
;  $B_k > 0$ ;  $B_{(r)} < 0$ ;  $B_r < 0$ ;  $B_{\delta e} \ge 0$ ;  $B_{\alpha} < 0$ 

Su diferencial total con respecto a "i" y "ɛ", "ceteris paribus", será

$$B_{\frac{1}{\epsilon}} d\left(\frac{1}{\frac{\epsilon}{i}}\right) + B_{\epsilon} d\epsilon = 0$$

$$B_{\frac{1}{2}} \left( -\frac{d\hat{i}}{\hat{j}^2} \right) + B_{\hat{k}} d\hat{k} = 0$$

De donde

$$\frac{d\hat{i}}{d\hat{\epsilon}} = \hat{i}^2 \cdot \frac{B\hat{\epsilon}}{B_{j,i}} > 0$$

## 3. Mercado de cambios. Curva DD

Sea su condición de equilibrio parcial

$$D(X^*; K_a; \hat{i}; \hat{\epsilon}; \hat{\rho}_a^e; \alpha_a) = 0$$

cuyas derivadas parciales son:

$$D_{k} \gtrsim 0$$
;  $D_{k} > 0$ ;  $D_{f} < 0$ ;  $D_{r} < 0$ ;  $D_{5e} > 0$ ;  $D_{o} < 0$ 

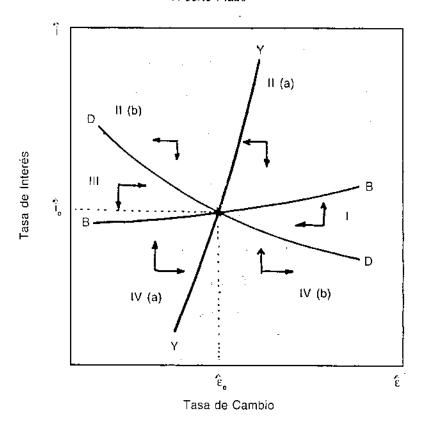
Su diferencial total con respecto a "i" y " $\hat{\epsilon}$ ", "ceteris paribus" será:

$$D_{\hat{r}}d\hat{i} + D_{\hat{r}}d\hat{\epsilon} = 0$$

De donde

$$\frac{\mathrm{d}\hat{i}}{\mathrm{d}\hat{\epsilon}} = -\frac{\mathrm{D}\hat{\epsilon}}{\mathrm{D}\hat{i}} < 0$$

Figura 3
EL EQUILIBRIO GENERAL
A corto Plazo



La representación gráfica de estas curvas se realiza en a Figura 3.

Todos los puntos situados a la derecha y por debajo de la curva "BB" indican situaciones de desequilibrio con oferta excedente de bonos, o sea demanda neta negativa (B < o). Recíprocamente, todos los puntos a la izquierda y por encima de "BB" indican demanda neta positiva (B > o).

- . b) En el caso de la curva "DD" todos los puntos a su derecha y por encima de ella, indican situaciones de desequilibrio con oferta excedente de divisas, es decir, demanda neta negativa (D < o). Inversamente, todos los puntos a la izquierda y por debajo de "DD" indican demanda neta positiva (D > o).
- c) De la misma forma, en el caso de la trayectoria de equilibrio parcial del mercado de bienes reales "YY", todos los puntos situados a la derecha de ella, indican situaciones de desequilibrio con demanda excedente positiva (Y > 0), en tanto que los situados a la izquierda de ella señalan situaciones de oferta excedente de bienes reales o sea demanda neta negativa (Y < 0).</p>

Las Curvas "BB" y "DD" dividen el diagrama de la Figura 3 en cuatro secciones o cuadrantes, indicados con números romanos del I al IV.

- i) en el cuadrante I, todos puntos indican situaciones de desequilibrio con demanda neta negativa de bonos y de divisas (B < 0; D < 0). Esto significa que, en todos ellos se dan situaciones de demanda neta positiva de bienes reales (Y > 0);
- ii) en el cuadrante II, en cambio, agrupa un conjunto de situaciones de desequilibrio, con demanda neta positiva de bonos (B > 0) y demanda neta negativa de divisas (D < 0), que se corresponden con situaciones en el mercado de bienes reales en las cuales pueda existir: equilibrio parcial o bien:</p>
  - a) demanda neta positiva (Y > o);
  - b) demanda neta negativa (Y < 0);

Indudablemente por este cuadrante pasa la curva "YY" subdividiéndolo en las subsecciones a) y b) donde, en la primera todos sus puntos reflejan demanda neta positiva (Y > 0) y en la segunda demanda neta negativa (Y < 0);

iii) en el cuadrante III, todos sus puntos corresponden a situaciones de desequilibrio con demanda neta positiva de bonos y de divisas (B > 0; D > 0), donde todos ellos se corresponden necesariamente con situaciones de desequilibrio con oferta excedente de bienes reales, es decir, con demanda neta negativa (Y < 0);</p>

iv) en el cuadrante IV, en cambio, todos sus puntos reflejan situaciones de desequilibrio parcial con demanda neta negativa de bonos (B < 0) y demanda neta positiva de divisas (D > 0), que equivale a situaciones inversas a las del cuadrante II.

Esta situación se corresponde con situaciones en el mercado de bienes reales en las que puede darse el equilibrio parcial de ese mercado (Y = 0) o bien:

- a) demanda neta negativa de bienes reales (Y < o)
- b) demanda neta positiva de ellos (Y > o)

Sin duda este cuadrante IV es atravesado por la curva YY subdividiéndolo en dos subsecciones: la a) y la b).

La subsección a) a la izquierda de "YY" contiene todos los puntos de desequilibrio con demanda neta negativa (Y < o) en tanto que la subsección b) a la derecha de "YY" señala situaciones con demanda neta positiva (Y > o).

En el Apéndice A se examina la estabilidad del equilibrio de este sistema, comprobándose que es cualitativamente estable, en ambos sentidos: local y globalmente.

#### Interrelaciones entre los Mercados

Cuadrantes	Mercados		
	Bonos	Divisas	Bienes Reales
I	Oferta excedente B < o	+ Oferta excedente =	Demanda excedente Y > o
11	Demanda excedente	Oferta excedente	Demanda excedente
(a)	B > 0	< D < 0	Y > 0
YY	idem	= idem	Equilibrio
(b)	idem	> idem	Oferta excedente: Y < o
III IV	Demanda excedente B > 0	+ Demanda excedente $:=$ $D > \sigma$	
(a)	Oferta excedente	Demanda excedente	Oferta excedente: Y < o
YY	idem	= idem	Equilibrio
(b)	idem	> idem	Demanda excedente: Y > o

#### VIII. CONCLUSIONES

En una economía abierta donde se cumplan las hipótesis adoptadas en la Sección I, la adopción de una política monetaria de dinero pasivo basada en la regla del patrón-demanda real, con el propósito de preservar la estabilidad del nivel general de precios minimizando la incertidumbre económica, maximizando la producción y las inversiones productivas a corto plazo y el crecimiento económico a largo plazo, conduce a una situación de equilibrio general que puede ser considerada cualitativamente estable, local y globalmente de tal forma que, ante cualquier perturbación exógena que altere el equilibrio, las fuerzas de la oferta y de la demanda de los mercados financiero y de cambios tenderán a restablecerlo.

Esta es una condición necesaria y suficiente para que podamos calificar el esquema propuesto como una política monetaria óptima en el sentido antes indicado.

#### **APENDICES MATEMATICOS**

# A. La estabilidad del equilibrio en los mercados de bonos y divisas\*

Permitasenos considerar el caso general en el cual el proceso walrasiano de ajuste al equilibrio por "aproximaciones sucesivas" es descripto por la siguiente ecuación dinámica:

$$\frac{d\hat{i}}{dt} = -K_1 B \left(\frac{1}{\hat{i}}; \hat{\epsilon}\right) - K_2 D \left(\frac{1}{\hat{i}}; \hat{\epsilon}\right)$$

$$\frac{d\hat{\epsilon}}{dt} = K_3 B \left(\frac{1}{\hat{\epsilon}}; \hat{\epsilon}\right) + K_4 D \left(\frac{1}{\hat{\epsilon}}; \hat{\epsilon}\right)$$

Donde las " $K_j$  (j=1,2,3,4) son constantes positivas. Si procedemos a diferenciar las funciones "B( )" y "D( )" obtenemos una aproximación lineal a una situación en un entorno del punto de equilibrio, esto es:

$$\frac{d\hat{i}}{dt} = [-K_1 B_{1\hat{i}} d(1\hat{i}) - K_2 D_{1\hat{i}} d(1\hat{i})] + [-K_1 B_{\hat{f}} d\hat{\epsilon} - K_2 D_{\hat{f}} d\hat{\epsilon}]$$

$$\frac{d\hat{\epsilon}}{dt} = [K_3 B_{th} d (1/\hat{t}) + K_4 D_{th} d (1/\hat{t})] + [K_3 B_{\xi} d\hat{\epsilon} + K_4 D_{\xi} d\hat{\epsilon}]$$

<sup>\*</sup> La metodología empleada en este Apéndice es análoga a la utilizada por Don Patinkin<sup>11</sup>, en el Apéndice al Capitulo III, Sección b), pp. 429/31, sobre la base de procedimiento del Profesor P, Samuelson en "Foundations..."<sup>22</sup>, Capítulo 9, especialmente 260/61.

Desde que:

$$d\left(\frac{1}{\frac{1}{2}}\right) = -\frac{1}{\frac{1}{2}} d\hat{i}$$
 será

$$\frac{d\hat{i}}{dt} = \left[ -|K_1| \left( -|\frac{B_{1\hbar}}{\hat{i}^2} \right) d\hat{i} - K_2 \left( -|\frac{D_{1\hbar}}{\hat{i}^2} \right) d\hat{i} \right] + \left[ -|K_1| B_{\delta} d\hat{\epsilon} - K_2|D_{\delta}|d\hat{\epsilon} \right]$$

De la misma forma será:

$$\frac{d\epsilon}{dt} = \left[ \left. K_3 \left( -\frac{B_{1\! h}}{\hat{\tau}^2} \right) \right| d\hat{i} + K_4 \left( -\frac{D_{1\! h}}{\hat{\tau}^2} \right) d\hat{i} \right] + \left[ K_3 \left| B_\xi \right| d\hat{\epsilon} + K_4 \left| D_\xi \right| d\hat{\epsilon} \right]$$

Como:

$$di = \hat{i} - \hat{i}_{\alpha} y d\hat{\epsilon} = \hat{\epsilon} - \hat{\epsilon}_{\alpha}$$

serían moderadas desviaciones al equilibrio, podemos escribir las expresiones anteriores de la siguiente manera

$$\frac{d\hat{i}}{dt} = \left[ K_1 \frac{B_{1}\hat{j}}{\hat{j}^2} + K_2 \frac{D_{1}\hat{j}}{\hat{j}^2} \right] \left( \hat{i} - \hat{i}_0 \right) + \left[ -K_1 \left[ B_{\hat{i}} - K_2 D_0 \right] \left( \hat{\epsilon} - \hat{\epsilon}_0 \right) \right]$$

$$\frac{\mathrm{d}\hat{\epsilon}}{\mathrm{d}t} = \left[ -K_a \frac{B_{1\tilde{h}}}{\hat{i}^2} - K_a \frac{D_{2\tilde{h}}}{\hat{i}^2} \right] (\hat{i} - \hat{i}_a) + [K_a B_{\tilde{\epsilon}} + K_a D_a] (\hat{\epsilon} - \hat{\epsilon}_a)$$

Hagamos ahora

$$a = -\frac{B_{16}}{\frac{\epsilon}{12}} > 0 b = -\frac{D_{16}}{\frac{\epsilon}{12}} < 0$$

$$c = B_{e} < 0 d = D_{e} < 0$$

Ello nos permite expresar el sistema anterior de la siguiente forma

$$\frac{d\hat{i}}{dt} = [-K_1 a - K_2 b] (\hat{i} - \hat{i}_o) + [-K_1 c - K_2 d] (\hat{\epsilon} - \hat{\epsilon}_o)$$

$$\frac{d\hat{\epsilon}}{dt} = [K_3 a + K_4 b] (\hat{i} - \hat{i}_o) + [K_3 c + K_4 d] (\hat{\epsilon} - \hat{\epsilon}_o)$$

Que podemos representar mediante la siguiente ecuación característica en "x":

que posee raices cuyas partes reales son negativas. Expandiendo el sistema y simbolizando:

$$g = K_1 a + K_2 b - K_3 c - K_4 d$$

$$h = -K_1 K_4 ad - K_2 K_3 bc + K_1 K_4 bc + K_2 K_3 ad$$

De tal forma que

$$x^2 + gx + h = 0$$

Apreciamos que, los signos de "g" y "h" dependen de las magnitudes relativas de las constantes " $K_j$ " y de las derivadas parciales. Por ello, en principio, los signos de las partes reales de las soluciones para "x" no pueden ser especificados y la convergencia del sistema no puede ser establecida. Sin embargo, cuanto menor sean  $K_2$  y  $K_3$ , más probable es que los signos de "g" y "h" sean positivos. En el caso extremo que  $K_2$  =  $K_3$  = 0, que es el caso en que la demanda neta en un mercado sólo afecta el precio de ese mercado, esa hipótesis es admisible. De esta manera, la fórmula cuadrática

$$x = \frac{-g \pm \sqrt{g^2 - 4h}}{2}$$

nos dice que las partes reales de las raíces de "x" deben ser negativas. En este caso, el sistema dinámico debe necesariamente convergir a la solución de equilibrio y el sistema es localmente estable. Esta conclusión sigue siendo válida aún en el caso en que  $B_{\rm r}=0$ .

En consecuencia, el restante mercado (de bienes reales) será asimismo convergente, pasivamente, a la solución de equilibrio, "pari passu" accedan a ella los mercados de bonos y divisas.

El sistema analizado:

$$B\left(\frac{1}{i}; \hat{\epsilon}\right) = 0$$

$$D\left(\frac{1}{\hat{i}}; \hat{\epsilon}\right) = 0$$

Con derivadas parciales:

$$B_{(1/i)} < o; B_{\varepsilon} < o$$

$$D_{(1/2)}^{-*} > o$$
;  $D\varepsilon < o$ 

Satisface también las condiciones de estabilidad cualitativa global del Criterio de Routh-Hurwitz. El Jacobiano.

$$\mathbf{J} = \begin{bmatrix} \mathbf{B}_{1h} & \mathbf{B}_{t} \\ \mathbf{D}_{1h} & \mathbf{D}_{t} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} - & - \\ + & - \end{bmatrix}$$

Para:

$$(-1)^n \det J > 0$$

Satisface que:

$$B_{00} + D_{\epsilon} < 0$$

$$B\left(\frac{1}{\epsilon}\right)D_{\epsilon} - D\left(\frac{1}{\epsilon}\right)B\hat{\epsilon} > 0$$

Este sistema bidimensional (en i y ɛ), de funciones monotónicas, cumple asimismo con las condiciones de estabilidad cualitativa global del Criterio de Olech<sup>16</sup> en el sentido que satisface, además, cualquiera de las siguientes desigualdades:

$$B_{(10)}$$
,  $D_e \neq o$ 

$$B_{f}$$
 ,  $D_{(i\vec{b})}\neq o$ 

# B. Análisis de actividades. Producto y demanda final óptimos\*

Para los distintos sectores productivos "j" (j = 1, 2, ..., n) definimos las siguientes relaciones básicas:

(a) 
$$Y = BX - S$$

$$(b) B = I - A (1)$$

(c) 
$$Y = Y^{\circ} - (\widetilde{M}_{c} + \overline{M}_{i}) = PBI + M_{s}$$

Relaciones en las que simbolizamos:

Y: el vector columna de demanda final de bienes de producción doméstica. Esto es, la demanda global (Y°) menos las importaciones concertadas de bienes finales de consumo  $(\overline{M}_{\epsilon})$  y de inversión  $(\overline{M}_{\epsilon})$ 

Olivera, J.H.G., "Lecciones de Dinero, Crédito y Bancos", Buenos Aires, 1977, Lección 5, Referencia 10<sup>23</sup>.

<sup>\*</sup> Versión revisada de nuestro previo estudio "Programación Monetaria y Actividad Económica"<sup>21v</sup>.

X: el vector columna de producción bruta interna total

S: el vector columna de variación esperada en las existencias de productos nacionales terminados

A: la matriz de insumo-producto

I: la matriz identidad

B: la matriz de Leontief

Im: las importaciones totales de bienes finales de consumo  $(\overline{M}_{\mbox{\tiny c}})$  y de inversión  $(\overline{M}_{\mbox{\tiny i}})$  concertadas, más las importaciones inducidas de bienes de utilización intermedia en la producción interna  $(M_{\mbox{\tiny c}})$ 

PBI: el producto bruto interno

### Definimos asimismo

$$Y = Y_a + \hat{Y}$$

Para

$$\hat{Y} = \hat{Y}(X^*; K_o; \hat{i}; \hat{\epsilon}; \hat{\rho}_o^c; \alpha_o)$$
 (2)

Donde serán:

Y.: la demanda final autónoma estimada

Y: la demanda final inducida de la producción bruta interna total y otras variables

Para:

$$Ya = \overline{G} + \overline{C} + \overline{I} + Ex$$
 (3)

$$\hat{\mathbf{Y}} = \hat{\mathbf{C}} + \hat{\mathbf{I}} \tag{4}$$

Siendo:

G: el gasto público autónomo (esperado) en bienes de producción nacional

C: el consumo privado autónomo (idem)

I: la inversión bruta fija planeada (idem)

Ex: las exportaciones concertadas (idem)

C: el consumo inducido de la actividad económica interna

İ: la inversión bruta fija inducida (idem)

Sustituyendo (2) en (1) (a) y despejando "Ŷ" resulta

$$\dot{\mathbf{Y}} = \mathbf{B}\mathbf{X} - (\mathbf{Y}_{\mathbf{A}} + \mathbf{S}) \tag{5}$$

Nuestro problema consiste en maximizar "Y" y "X", dados "B", "Y," y "S", sujetos a las siguientes restricciones:

## 1. Capital productivo instalado

$$X \le X^{n-1} \tag{6}$$

Para

$$X^a = (1 - \lambda) X^{\circ}$$

$$\lambda_j = \lambda_j \; ({\stackrel{\bullet}{p}}^e)$$
 .

Siendo:

$$\frac{d\lambda_j}{d\hat{\rho}^e} > 0$$

- Xº: la capacidad de producción óptima en equilibrio de las empresas y de las industrias con certidumbre sobre los precios relativos futuros de los productos y factores de producción
- X<sup>n</sup>: Idem, cuando existe incertidumbre sobre esos precios relativos debido a la existencia de expectativas inflacionarias (deflacionarias) consistentes "p̂ ≠ 0" distintas de cero,
- λ: proporción en que disminuye la producción de equilibrio de las empresas e industrias a causa de la incertidumbre de origen inflacionario (deflacionario) (Sección I).

## 2. Fuerza humana de trabajo disponible

Sea:

$$t_{\mathbf{x}}X \leq T_{\mathbf{\hat{g}}}$$
 
$$t_{\mathbf{x}}X \leq T_{\mathbf{\hat{g}}}$$
 (7)

### Siendo:

t<sub>s</sub>: vector fila de insumo-producto de servicios laborales de personal calificado, en horas de trabajo a costos unitarios constantes

t<sub>z</sub>: idem, de personal no especializado

 $\hat{\mathrm{T}}_{s}$ : oferta total disponible de trabajo calificado

T;: idem, de trabajo no especializado

## 3. Capacidad para importar

Sean las importaciones de bienes de uso intermedio en la producción doméstica:

$$M_{\tau} = \mu X \le M \tag{8}$$

La restricción para importar bienes intermedios viene dada por:

$$\dot{\tilde{\mathbf{M}}} = \mathbf{M}^{\circ} - (\ddot{\tilde{\mathbf{M}}}_{c} + \ddot{\tilde{\mathbf{M}}}_{1})$$

## Siendo:

μ: el vector fila de insumo-producto de bienes intermedios importados

M: la capacidad para importar bienes intermedios

Mº: la capacidad para importar total, dada por la suma de las exportaciones planeadas más el ingreso neto de capitales "K<sub>g</sub>" menos el egreso neto de servicios financieros al exterior, "F<sub>g</sub>"

M<sub>c</sub>, M<sub>1</sub>: los bienes finales importados que se suman al consumo y la inversión autónomas (esperados).

## 4. Producción No-negativa

Para mayor simplicidad simbolizaremos

$$-X \le 0 \tag{9}$$

## 5. Producción y Demanda Final Optimas

Luego, el sistema de restricciones (6) a (9) puede ser resumido en la expresión de álgebra lineal

$$DX \le d$$
 (10)

Donde:

$$\begin{bmatrix} \mu_1 & \mu_2 & \mu_n \\ t_{s_1} & t_{s_2} & t_{s_n} \\ t_{\bar{s}_1} & t_{\bar{s}_2} & t_{\bar{s}_n} \\ 1 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 1 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 1 & 0 \\ 0 & -1 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & -1 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & -1 \end{bmatrix} \bullet \begin{bmatrix} X_1 \\ X_2 \\ \vdots \\ X_n \end{bmatrix} & \leq \begin{bmatrix} M \\ T_s \\ T_{\bar{s}} \\ X_1^{\bar{s}} \\ X_1^{\bar{s}} \\ X_1^{\bar{s}} \\ X_1^{\bar{s}} \\ X_1^{\bar{s}} \\ X_1^{\bar{s}} \\ X_2^{\bar{s}} \\ \vdots \\ 0 \end{bmatrix}$$

Premultiplicando ambos miembros de la (5) por "DB-1", donde "B-1" simboliza la matriz de Leontief inversa, obtenemos:

$$DB^{-1} \hat{Y} = DB^{-1} BX - DB^{-1} (Y_a + S)$$

 $\begin{array}{lll} Sabiendo\ que: & B^{\text{-}1}\ B=\stackrel{?}{I} \\ y & I\ ,\ X=X \end{array}$ 

tendremos que:

$$DB^{-1} \dot{Y} = DX - DB^{-1} (Y_a + S)$$
 (11)

Sustituyendo la (10) en la (11) el sistema de restricciones puede escribirse como:

$$DB^{-1} \stackrel{K}{Y} \le d \longrightarrow DB^{-1} (Y_{a} + S)$$
 (12)

Nuestro problema de optimización puede plantearse ahora de la siguiente manera:

$$\operatorname{Max} \hat{\mathbf{Y}} = \sum_{i} \hat{\mathbf{Y}}_{i} \tag{13}$$

Sujeto a la (12)

$$DB^{-1} \hat{Y} \le d - DB^{-1} (Y_{_{_{11}}} + S)$$

Que puede ser resuelto, como un problema de programación lineal, por el "Método Simplex"<sup>17</sup>.

De (13) constreñida por la (12) resulta la demanda final inducida, "Y\*".

Luego la demanda final óptima de bienes de producción doméstica es igual a:

$$Y^* = Y + \hat{Y}^* \tag{14}$$

y la producción bruta total óptima, "X\*" se deduce de

$$X^* = B^{-1} (Y^* + S)$$
 (15)

Finalmente, la demanda real de dinero compatible con la demanda final y la producción óptimas es:

$$m^* = k (X^*; K_o; \hat{i}; \hat{\epsilon}; \hat{\rho}_o^c; \alpha_o) Y^*$$
 (16)

<sup>&</sup>lt;sup>(17)</sup> En 22d proponemos un procedimiento alternativo cuando se conocen los coeficientes marginales que relacionan la demanda final inducida de cada sector con la demanda final agregada.

#### REFERENCIAS

- Olivera, Julio H. G.
  - a) "Crecimiento Econômico y Seguridad Jurídica" Anales 1965 Academia Nac. de Derecho y C. Soc., Buenos Aires, Argentina y "Derecho Econômico y Progreso Econômico", Anales 1971 Acad. Nac. de C. Econômicas, Bs. As., Argentina, ambos en "Economía Clásica Actual", ed. Macchi, Buenos Aires, Argentina, pp. 39/50 y 115/127;
  - b) "On passive Money, Exchange Rates and Monetary Leadership", Kredit und Kapital, 15, N° 2, 1982, "Sobre la Estabilidad del Dinero Pasivo", Económica. La Plata, 1 y 2, ene-ago 1981; "On Passive Money, Inflation and Economic Growth", Journal of Money, Credit and Banking, 3, 1971, pp. 137/44; "On Passive Money", Journal of Political Economy, 1970;
  - c) "Structural Stagflation", Journal of Development Economics, 1979.
- 2. Friedman, Milton
  - a) "Nobel Lecture: Inflation and Unemployment", Journal of Political Economy, 1977, vol. 85, number 31
  - b) "The Quantitative Theory of Money". A Restatement", in "Studies in the Quantitative Theory of Money", ed. Milton Friedman The University of Chicago Press, Chicago, USA, 4th. edition, 1966.
- Hanson, James A., "The Short-run Relation between Growth and Inflation in Latin America; A Quasi-Rational or Consistent Expectations Approach", The American Economic Review, 70, number 5, December 1980, pp. 972/80
- Tobin, J., "Liquidity Preference as Behavior Toward Risk", Review of Economic Studies, XXV, 1958, pp. 65-86.
- Baumol, W., "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of urban Crisis", American Economic Review, June 1967, 57 (3), pp. 415-26.
- Blackburn, K. and Christensen, M., "Monetary Policy and Policy Credibility Theories and Evidence", Journal of Economic Literature, XXVII, March 1989.
- Hicks, J. R., "Value and Capital", Oxford, 1939, 2nd. ed. 1946, pp. 33-34 and 312-13. See a demonstration in Wald, Herman "Demand Analysis", Stockholm, 1952, pp. 108-10.
- Leontief, W., "Composite Commodities and the Problem of Index Numbers", Econometrica, IV, 1936, Section III, pp. 53-59.
- Kennedy, Ellen, "The Bundesbank: Germany's Central Bank in the International Monetary System", Chathan House Papers, New York, Council of Foreign Relations Press for the Royal Institute of International Affairs, 1991.
- The Federal Reserve Bank of New York, "Intermediate Targets and Indicators for Monetary Policy - A Critical Survey", New York, 1990.
- Patinkin, Don, "Money, Interest and Prices An Integration of Monetary and Value Theory", Abridged Ed., The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, USA, 1989.
- Ng, Yew-Kwang, "Mesocconomics", London, Wheat-Steaf, 1986, also, "A Microeconomic Analysis Based on a Representative Firm", Economica, May 1982, 49, 121-39.

- Hirshleifer, J., "Investment, Interest and Capital", Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1970, Ch. 3, 8, 9 and 10.
- Niehans, Jurg. "The Theory of Money", The Jolins Hopkin University Press, Baltimore and London, 1978, Ch. 6, 7, pp. 99-139.
- Nozick, Robert, "Value and Meaning", in "The Examined Life-Philosophical Meditations", Ch. 5, pp. 162-69, Simon & Chuster ed., New York, 1989.
- Gurley, J. G., and Shaw, E. S., "Money in a Theory of Finance", The Brooking Institution, Washington, D.C., 1960.
- Fisher, Douglas, "Money Demand and Monetary Policy", Ann Arbor, University of Michigan Press, 1989.
- 18. Sargent, T. J. and Wallace, N., "Rational Expectations, The Optimal Money Supply Rule", Journal of Political Economy, 1975.
- Black, F., "Active and Passive Monetary Policy in a Neoclassical Model" Journal of Finance, 27 (1972), pp. 801-14.
- Walras, L. "Elements d'economie politique pure", Paris 1926, translated by W. Jaffé, "Elements of Pure Economics", London 1954, pp. 162, 241, 281-82.
- Samuelson, Paul, "Foundations of Economic Analysis", Cambridge, Mass. 1947.
- 22. Buscaglia, Adolfo E.
  - a) "Sobre la Teoría del Valor del Dinero", Anales de la Academia Nac. Ceias. Económicas 1980, Bs. As.
  - b) "Inflación y Declinación Económica", Anales de la Acad. Nac. C. Económicas, 1981, Rs. As. También en: "Inflación, Incertidumbre y Recesión Económica" Rev. Ciencia e Investigación 35, 1-2-3-4, Bs. As. Enero-Abril 1979; "Causas de Receso Inflación" en Conferencia en Homenaje Jacques Rueff, Bolsa Comercio Rs. As., Nov. 1978; "Interés, Dinero y Precios", La Prensa, Bs. As., Julio 26, 1977; "Política Monetaria y Realidad", La Prensa, Bs. As. Dic. 1976.
  - c) "Dinero, Inflación y Salarios Reales", Anales Asoc. Arg. Economía Política, La Plata, 1988.
  - d) "Monetary Programming and Activity Analysis". Anales Asoc. Arg. Economía Política, Santiago del Estero, 1991. También, "Programación Monetaria y Actividad Económica", Anales Academia Nac. C. Económicas, 1991, Buenos Aires.
- Olech, C., "On the Global Stability of an Autonomous System on the Plane", Contributions to Differential Equations, Vol. I, N° 3, pp. 389.

## ANALISIS CRITICO DE LA LEY DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y DE CONTROL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL\*

Por el Dr. Cayetano A. Licciardo Académico de número

#### 1. Motivo de esta comunicación

La entidad y el alcance de la reforma que viene a implantar la reciente Ley 24.156, de Administración Financiera y de Control del Sector Público Nacional, la índole de los argumentos en que se apoya, y las consecuencias que de ello se derivan en el orden de la doctrina, me mueven a formular esta comunicación a la Academia, por entender que están en juego principios fundamentales, que hacen a la ciencia y a la técnica. Se trata de una aproximación para ubicar la crítica en el plano de la teoría (La ley fue sancionada el 30/9/92; parcialmente promulgada el 26/10/92; y está publicada en el Boletín Oficial del 29/10/92).

Fundada en loables criterios de modernización y con el propósito de corregir defectos en la legislación anterior, la nueva norma reemplaza en parte la clásica "Ley de Contabilidad", cambiando el régimen para el control de la Hacienda Pública y el tratamiento administrativo contable del Presu-

<sup>\*</sup>Comunicación presentada el 16 de diciembre de 1992. Esta comunicación debe comprenderse en el contexto de la conferencia pronunciada el 21/5/91: "Presupuesto y Etica Política a la luz de la Constitución Nacional".

puesto y eliminando, además, el juicio de cuentas y el juicio administrativo de responsabilidad.

Los criterios y el propósito no pueden ponerse en duda; siempre es posible mejorar las técnicas en uso y la Ley de Contabilidad tenía defectos que reclamaban corrección. Lo que, en cambio, plantea serias dudas, son los fundamentos, las insuficiencias en el sustento teórico, la virtualidad de la innovación, las consecuencias. Porque junto a los elementos positivos que incorpora, aparecen otros que no lo son tanto y, por otra parte, deroga o transforma normas que no sotamente han demostrado su eficacia a través del tiempo, sino que, por anularse o ser sustituídas por otras no adecuadas, deforman la naturaleza de la función controladora en la organización de la Hacienda Pública y ponen en serio riesgo su cumplimiento.

#### 2. El control en la Hacienda Pública

El control, en la Hacienda Pública, es una función; por lo tanto, hace al ejercicio del poder; está vinculado al cumplimiento de la voluntad del Estado. En un trabajo preparado para el desarrollo del Tercer Simposio de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública (1984), tuve oportunidad de afirmar, con apoyo en la opinión de varios tratadistas, que "La función del control debe referirse al derecho a la justicia y a la libertad, porque sin control, no hay garantía en la relación de los órganos del Estado entre si y en el ejercicio de la competencia de los funcionarios". Sabido es que el Estado no opera para sus miembros, como lo hacen las familias, sino para el bien común, es decir, para crear las condiciones necesarias a fin de que los individuos y las familias puedan desarrollarse en libertad. Por eso, el control debe entenderse como derecho de los ciudadanos de un Estado, más que por sus otras derivaciones. La función de control, en el Estado, suple la ausencia del interés particular; vincula sus órganos con la vida de la comunidad social. Dentro del Estado asegura su unidad y da contenido a la forma republicana de gobierno. Por ello la función controladora no puede reducirse únicamente a criterios de eficiencia o a la rutina de las revisiones formales.

Estos, y otros juicios que omito en mérito a la brevedad, y que he tratado en trabajos anteriores<sup>1</sup>, fueron conformando un sistema de ideas y de principios que, por ser tales, no pierden vigencia. Sin embargo, bueno es reiterar, una vez más, la enseñanza de Cicerón: "... porque el objeto capital de la sabiduría política, acerca de la cual versa nuestra conversación, consiste en conocer los caminos rectos o tortuosos por donde marcha la cosa pública, para contenerla en la pendiente si se inclina, o conjurar sus peligros." Es cuando menos riesgoso restar valor a estas sentencias -que encierran doctrina y moralidad-, como también lo es despreciar a quienes se apoyan en ellas. La "actualización" no puede referirse solamente a estar al tanto de las cosas del día.

## 3. El fundamento teórico

Salvatore Buscema, en su tratado de Contabilidad Pública afirma con meridiana claridad: "La complejidad de la gestión financiera y patrimonial del Estado y de los entes creados por él para la satisfacción de las necesidades públicas hace imposible la aplicación de los principios de la contabilidad general, elaborados y válidos esencialmente para las haciendas privadas... La contabilidad pública en general, y la contabilidad del Estado en particular, tienen necesidad de principios autónomos y reglas de gestión, necesariamente expresadas en normas jurídicas, tratándose de bienes y de dinero que, por pertenecer a la generalidad de los ciudadanos, deben gestionarse en un cuadro de garantías objetivas desconocidas para el sector privado" <sup>2</sup>. Obviamente esto no quiere de-

<sup>&</sup>lt;sup>1"</sup>El Presupuesto como Plan de Gobierno y su control por la Cuenta General del Ejercicio"; Jornadas sobre Cuenta General del Ejercicio, San Juan, 1984. "Contribución para el estudio de una Teoría del Control aplicada a la Hacienda Pública"; III Simposio de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública; Buenos Aires, 1984.

<sup>&</sup>quot;El control como función"; VIII Congreso Nacional de Contadurías Generales, Formosa, 1986.

<sup>&</sup>quot;La Ley de Contabilidad a la luz de la Teoría del Control"; VII Simposio de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública, Mendoza, 1990.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>Salvatore Buscema: "Trattato di Contabilita Pubblica"; Giuffre Editore, Milano, 1979, Tomo I, pag. 58.

cir que no haya necesidad de conocer reglas contables o sistemas emanados de la contabilidad, sino que la contabilidad del Estado es una disciplina esencialmente jurídica, que se vale de medios instrumentales provistos por la contabilidad. "La contabilidad pública constituye una parte fundamental del derecho público..." dice el mismo autor,

Y precisamente en esto radica la cuestión más grave a dilucidar. "La utilización de la Teoría General de Sistemas es el sustento metodológico que enmarca y orienta los planteamientos conceptuales y operacionales que se presentan sobre la reforma de la administración financiera y de recursos reales en general y de cada uno de los sistemas comprendidos, en particular", puede leerse en un documento preparado por la Secretaría de Hacienda de la Nación<sup>3</sup>. A mi juicio, esta base teórica no es suficiente, porque una ley que regule la administración financiera y el control del sector público, debe apoyarse, primordialmente, en la Teoría General del Control aplicable a la Hacienda Pública que, evidentemente, no es la misma que la aplicable a las haciendas privadas.

Excedería los límites de una comunicación, exponer tal teoría. Por otra parte, la extensa bibliografía que existe al respecto<sup>4</sup> no lo hace necesario, máxime si se toman en consideración los trabajos y las conclusiones de los simposios de profesores universitarios de Contabilidad Pública que se vienen realizando anualmente desde 1981, de los que surge una actualización constante en la materia.

Fuerza es hacer notar, a este respecto, que es la primera vez que una reforma de la Ley de Contabilidad no surge de la cátedra universitaria de la especialidad. Aun más, ha sido proyectada, sancionada y promulgada con la opinión adversa de la casi totalidad de profesores y otros especialistas y estudiosos que se han expedido en diversas formas y oportunidades. Me refiero, por supuesto, a la cátedra de Contabilidad Pública y a especialistas en la materia, como también en

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup>Publicado por la Asociación Argentina de Presupuesto Público en su Revista número 21, de octubre de 1992.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup>Puede consultarse en los trabajos citados en <sup>1</sup>.

el Derecho Constitucional, Derecho Administrativo y ciencia de la Hacienda Pública. Así consta, por ejemplo, en la conclusión del IX Simposio de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública (La Plata, 2 de noviembre de 1991); en las conclusiones del IX Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas - Area Sector Público y Finanzas (Mendoza, 24 de octubre de 1992); o en las consideraciones de la mesa redonda organizada por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas y la Revista Ciencias de la Administración (Buenos Aires, 14 de junio de 1991); por citar algunas de las expresiones más significativas, dado que los aportes han sido muchos y sería sobreabundante citarlos todos.

## 4. La ubicación de la ley en el plano de la teoría

No se trata de ignorar, ni mucho menos despreciar o restar importancia a la no menos necesaria intervención de otras cátedras o especialistas: contabilidad, auditoría, sistemas. Hacerlo sería, cuando menos, pueril y quitaría seriedad a todo intento racional de crítica. Por otra parte, como quedó dicho más arriba, las disciplinas que hacen a la contabilidad general no pueden quedar de lado sea cual fuere la teoría en que se asiente la ley. De lo que se trata es de poner de relieve que, en la línea argumental del sistema que se implanta, y en el plano teórico que debe darle sustento, la reforma no está bien ubicada; lo que da lugar a las serias carencias que adolece.

Proceder por analogía y tratar de aplicar en la Hacienda Pública sistemas aptos para el control en las haciendas privadas, sólo puede ser un aporte válido, si al hacerlo se advierte que lo distinto es la "naturaleza del oficio", para utilizar el lenguaje de Appleby. El dominio del oficio de administrar los recursos públicos empieza en la Ciencia Política, sigue por la Hacienda Pública y encuentra sus reglas en la Contabilidad Pública. Los estudios en torno de la Administración Pública pueden dar lugar a una disciplina con contenido propio siempre que se los enfoque como desprendimiento de la Ciencia Política. Por eso no basta con las "modernas concepciones de la teoría de sistemas" ni es suficiente el criterio elemental de centralización normativa y descentraliza-

ción operativa<sup>5</sup>. Nótese bien: decir que no alcanza y que no es suficiente, no es lo mismo que decir que no hacen falta o que no es necesario; afirmar que el control en la Hacienda Pública no puede limitarse a criterios de eficacia, eficiencia y economicidad, no es lo mismo que ignorarlos. Se trata de discernir en torno de los fundamentos, de las bases sobre las que debe construirse. Puesto que, si la naturaleza del oficio es diferente, también la especialización debe ser diferente.

# 5. La naturaleza distinta del Presupuesto en las haciendas públicas - el eje del control

En tal sentido, debe superarse cuanto antes la distinción entre "control de gestión" y "control del Presupuesto" que, en el ámbito de la Administración Pública, es más aparente que real. La gestión de la Administración Pública, derivada del cjercicio del poder de administrar, se manifiesta en el Presupuesto y allí está el eje del control. Por lo contrario, la distinción debe buscarse entre la naturaleza del presupuesto en las haciendas privadas y en las haciendas públicas. Como bien lo explica Duverger: "Los presupuestos privados son solamente actos de previsión de ingresos y de gastos; los presupuestos públicos son actos de previsión y además autorización de ingresos y de gastos. Ello significa que para los particulares y para las empresas privadas los presupuestos son únicamente actos económicos; para el Estado y las colectividades públicas, los presupuestos son además actos jurídicos, actos creadores de derechos y obligaciones"6.

Entenderlo así, dentro de la realidad del control público como derecho del ciudadano, permite superar la idea más restringida de suponer que el control pueda reducirse al sólo aspecto de asegurar la actuación correcta de los funcionarios, evitar o corregir los daños o , simplemente, llevar bien las cuentas. La distinción entre control "de" las cuentas y control

224.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup>Estas expresiones están en el documento referido en <sup>3</sup>. <sup>6</sup>Maurice Duverger: *"Instituciones Financieras,* Ed. Bosch, Barcelona, 1960, pág

"por medio de" las cuentas es fundamental. En la Administración Pública la competencia y los medios se reciben del poder público: el ejercicio de aquélla (la competencia) y el empleo de éstos (los medios), no operan de la misma manera que en las administraciones privadas.

No pueden ponerse scriamente en duda las ventajas de los sistemas de auditoría. Lo que está en duda es que tal sistema, de por sí, venga a sustituir con eficacia procedimientos y normas que son el resultado de muchas décadas de especialización en la "naturaleza distinta" más arriba referida. Es el cuidado del ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones lo que importa primero, porque el Presupuesto es "fórmula de justícia social", en cuanto interpretación de las demandas de la comunidad social: previsión primero, control después. Por eso se dijo más arriba que allí está la gestión. El eje, vale la pena reiterarlo, es el Presupuesto, no el sistema contable. Que para hacerlo realidad es necesario un buen sistema contable es cosa distinta que, obviamente no cabe discutir.

## 6. Las confusiones de la ley

Todo esto no surge claro de la ley que acaba de sancionarse, porque su economía gira más en torno de los procedimientos y los aspectos instrumentales para el control, que de los fines y los objetivos fundamentales que deben informarlo. Esto es además de importante, grave, sobre todo si se advierte que han quedado derogados el sistema para la determinación de las responsabilidades y la jurisdicción contable; instituciones que conformaron, desde el advenimiento de la forma republicana de gobierno, pilares básicos para las garantías objetivas en el orden de los derechos ciudadanos. Como quedó dicho en la conclusión del IX Simposio de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública, conviene reiterar que los fines objetivos fundamentales deben estar referidos "al buen orden de las instituciones; en cuanto ellas dependen de la correcta administración de los recursos del Estado".

No es menos grave la confusión que se ha introducido para la determinación del resultado de los ejercicios fiscales que, además de quedar librado a interpretaciones diversas, atenta contra el principio fundamental de "separación de ejercicios". Al disponerse (artículo 32) que: "Se considera gastado un crédito y por lo tanto ejecutado el presupuesto de dicho concepto, cuando queda afectado definitivamente al devengarse un gasto" y dejar librado a la reglamentación "los criterios y procedimientos para la aplicación" se omite una definición concreta que debió ser materia de la ley. Si a ello se agrega que "la regulación de los demás aspectos conceptuales que garanticen su plena vigencia" queda librada al "órgano rector del sistema" (expresión textual de la ley), el margen de discrecionalidad excede lo adecuado para una administración que, como la de la Hacienda Pública, es típicamente dependiente. En materia tan concreta, como lo es definir el momento del gasto, la ley también debe ser concreta, a riesgo de desvirtuar la sabia división entre el poder de decidir y el poder de administrar.

La determinación del momento del gasto en la Hacienda Pública no puede referirse, como en las haciendas privadas, a la sóla consideración técnica o económica, porque la decisión de gastar surge de una opción política. La Hacienda pública es administrativa, no especulativa. Es esecialmente erogativa, no de producción; por lo tanto es primaria, no instrumental. Deviene compuesta porque puede integrarse con haciendas de producción; pero su núcleo central es erogativo y, en virtud de ello, las normas para su control no pueden confundirse con las aplicables a las empresas. Por eso "lo devengado", que en las haciendas privadas es expresión válida, no lo es tanto en la pública. Las decisiones de gastar no se toman en función de costos o de incrementos de capital: responden siempre al criterio político de valor. La afectación de la autorización para gastar, si bien provoca consecuencias económicas es, antes que tales consecuencias, una decisión de aplicar una partida del Presupuesto para hacer alguna cosa, lo que implica utilizar los servicios de una persona o adquirir un bien. De ahí que la afectación se refiere al crédito del Presupuesto -no a los efectos patrimoniales-, es un acto de administración interna que, en la teoría que sustenta la Contabitidad Pública se llama "compromiso". En el texto de la ley (artículo 32) se ha preferido utilizar, sin definirla, la palabra "compromiso", "como mecanismo para afectar preventivamente los créditos presupuestarios".

Como a su vez se dispone (artículo 41) que: "Los gastos comprometidos y no devengados al 31 de diciembre de cada año se afectarán automáticamente al ejercicio siguiente, imputando los mismos a los créditos disponibles para ese ejercicio", además de la incertidumbre ya señalada, quedan en evidencia dos fallas fundamentales; a) en lo sucesivo, la responsabilidad por el uso de la autorización para gastar no resultará del acto de administración propiamente dicho, sino de la circunstancia de si el bien o el servicio se reciben o no; y, b) como consecuencia de tal falla, queda invalidado el principio de separación de ejercicios porque las autorizaciones para gastar de un ejercicio podrán afectarse por decisiones tomadas con cargo a las previstas para un ejercicio anterior. Fuerza es hacer notar que, con esto, se vuelve al fracasado Sistema de la Ley 12961 (del año 1947). Como bien señala la Contadora Lea Cortés de Trejo, en un minucioso trabajo presentado al X Simposio de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública, "...La determinación del resultado del ejercicio se delega en el Poder Ejecutivo". Se confunde el impacto del gasto público en la economía y la idea de confeccionar un balance patrimonial, con la naturaleza jurídico-política del quehacer del Estado.

Queda derogada la institución de los "residuos pasivos", evidente adelanto que se había incorporado a la normativa en la última modificación de la Ley de Contabilidad, para asegurar la correcta separación de ejercicios sin necesidad de períodos suplementarios o complementarios de liquidación. Se confunde la posible ventaja o conveniencia de intentar introducir criterios económicos en la determinación del resultado de los ejercicios del presupuesto, con la indispensable necesi-

<sup>&</sup>quot;Puede verse en mi trabajo "Una precisión para el tratamiento del gasto en la Contabilidad del Estado: el compromiso"; Revista del Instituto Argentino de Contadores Fiscales, Año I, número 1, Buenos Aires, 1978.

dad de determinar con precisión la carga financiera sobre el tesoro, sin advertir que dicha ventaja o conveniencia era aprovechable sin necesidad de modificar norma alguna, porque es un problema del orden de la técnica.

Nótese, incidentalmente, que se insiste en el error contenido en la ley que se deroga, al disponer que los pagos deben registrarse en la contabilidad del presupuesto, siendo que esta etapa del gasto es típica del movimiento de fondos. Me permito no insistir en este aspecto, por haberlo tratado poco menos que exhaustivamente en un trabajo anterior<sup>s</sup>.

Confuso es disponer que el monto de las cuotas de compromiso no podrá ser superior al de los recursos recaudados (artículo 34) porque, según se interprete, podría alterar el sistema del "devengado" y conducir, de hecho, a un sistema de caja, lo que se traduciría en traba innecesaria para el normal desarrrollo de los servicios.

### 7. Las grandes carencias

Dejar librado a la reglamentación "los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarias durante su ejecución" (artículo 37), es poco menos que dejar sin efecto la función preventiva, que es función inicial. Es, prácticamente, vaciar de contenido la forma del control, porque reservar para el Congreso solamente la determinación de montos globales, implica quitar al presupuesto su condición de plan de administración, además de un cercenamiento de atribuciones propias del Poder Legislativo en su condición de "coadministrador". Nótese que esta norma viene a consagrar la corruptela de las últimas décadas, que consistió en formular un presupuesto detallado para luego, en uno de los primeros artículos de la

<sup>\* &</sup>quot;El tratamiento del pago en la Contabilidad del Estado": Revista de Ciencias Económicas, Serie IV, número 12, octubre/diciembre 1960. Reproducido en la Revista de Ciencias Administrativas de la Universidad Nacional del La Plata, Año III, número 7, mayo/junio de 1961; y en la Revista de Administración Pública, Buenos Aires, número 3/4; octubre 1961/marzo 1962.

misma ley que lo sancionaba, facultar al Poder Ejecutivo para modificarlo. La norma de flexibilización no puede llegar a tal extremo. Una vez más queda de relieve cómo las concesiones al orden práctico, en detrimento de los principios y la teoría, pueden convertir las instituciones fundamentales en, como queda dicho, formas carentes de contenido.

No se innova donde debió haberse innovado: los recursos y gastos cuasifiscales siguen quedando fuera del presupuesto; la aprobación del correspondiente a las empresas del Estado no sólo queda en el ámbito del Poder Ejecutivo sino que éste, a su vez, puede delegarlo en el Ministerio de Economía. No se trata, claro debe quedar, de dar a la actividad comercial o industrial a cargo del Estado el mismo tratamiento que al núcleo central erogativo: la falla está en sustraerla del ámbito del Poder Legislativo en la etapa preventiva que, se reitera, es función inicial.

Como también hace notar la Contadora Trejo en el trabajo más arriba citado, quedan fuera del presupuesto las "operaciones de crédito público que formalice el Poder Ejecutivo con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte (artículo 60) y las del Banco Central con organismos financieros internacionales (artículo 71)". Es, prácticamente, una autorización sin límite.

En lugar de corregir su ubicación (estaba como función del Tribunal de Cuentas), se ha eliminado la "intervención previa" y, consecuentemente, la "observación" legal, instituciones poco menos que indispensables para salvaguardar la rectitud, tanto en los procedimientos como en la sustancia. En lo sucesivo, las transgresiones a disposiciones legales o reglamentarias quedarán sin control hasta el análisis posterior del acto. No se advirtió que el responsable por la ejecución del Presupuesto es el Poder Ejecutivo y que, por ello, debe proveerse de un mínimo de garantías para asegurar que los funcionarios que contraen compromisos y obligaciones, han cumplido los requisitos y las normas legales de procedimiento.

Merece particular atención -y así se hizo notar en el X Simposio de Profesores Universitarios de Contabilidad Públi-

ca-, que "El control de la gestión de los funcionarios referidos en el artículo 45 de la Constitución Nacional, será siempre global y ejercida, exclusivamente, por las Cámaras del Congreso de la Nación" (artículo 117). En primer lugar porque ello es atribución constitucional del Poder Legislativo y, por lo tanto, no es necesario que esté así dicho en una ley. Pero lo que preocupa, es la posibilidad de interpretar la norma en el sentido de que tales funcionarios quedan exentos de las otras responsabilidades en que pudieren incurrir, al margen de su responsabilidad política. La ley que se deroga era mucho más clara y precisa, porque en su artículo 90 establecía que cuando la responsabilidad pudiera alcanzar a tales funcionarios, "...el Tribunal de Cuentas lo comunicará al Congreso y reservará las actuaciones hasta que hayan cesado en sus cargos, en cuyo momento recién empezarán a correr los plazos de la prescripción... Dicho Tribunal los traerá a su jurisdicción a los efectos de fijar la responsabilidad de acuerdo con los términos de la presente ley".

## 8. El control por auditoría

Dejo para otra oportunidad el análisis de los sistemas de auditoria, porque a más de ser materia opinable, debe responder a razonamientos que conforman una especialidad distinta a la que motivó esta comunicación. Sin embargo, no puedo omitir el señalamiento de una posibilidad de confusión: no es ni puede ser función del Congreso analizar los aspectos formales ni técnicos de las cuentas de la Hacienda Pública. Por lo tanto, crear un servicio para el control y ponerlo en dependencia del Poder Legislativo, bien puede llevar a suponer que así quedaría cerrada la función controladora en cuanto función final o de censura. Por otra parte, cabe reiterar que, con la creación de la Auditoría General de la Nación y la competencia que se le asigna, queda sin cubrir la instancia de la determinación de la responsabilidad administrativa que es especie típica de la Hacienda Pública.

Lo que debe superarse en este orden, es la idea de suponer que, por falta de especialización o de conocimientos especializados, los miembros del Poder Legislativo no están en condiciones de corresponder a la atribución constitucional de "...aprobar o desechar la cuenta de inversión". En este sentido, me permito transcribir la opinión del tratadista más arriba citado, Salvatore Buscema, cuando al referirse a la posibilidad de suponer que no podría concebirse el examen de las cuentas por parte del Parlamento, debido al volumen de trabajo derivado de la función legislativa, dice: "Esta consideración no toma en cuenta el hecho de que la función legislativa normal, por más que hoy sea preminente, no es la exclusiva función parlamentaria, ni es la primera. En verdad, el problema puede referirse a la buena voluntad política, en cuanto, no pudiéndose hablar de incapacidad o imposibilidad de las Asambles Legislativas para cumplir sus propios deberes, debería ser siempre posible organizar la labor parlamentaria de modo de asumir oportunamente todos los deberes que incumben a los representantes del pueblo en virtud -nótese bien- de un mandato no sólo libremente aceptado, sino también solicitado"9.

## 9. Reflexiones finales

Necesariamente breve, esta comunicación no puede abarcar muchos otros aspectos del problema, agregando los positivos -que los tiene-, como tampoco señalar otros defectos, incluídos los de terminología y de lenguaje -que no le faltan-. Caben, sin embargo, un par de reflexiones finales:

A la mayoría de los especializados en las disciplinas vinculadas al quehacer del Estado, nos ha llamado la atención que en tanto el párrafo inicial del mensaje que acompañó el proyecto dice que la ley que estaba vigente "...colocó a la Argentina en la vanguardia de los países latinoamericanos, en materia de administración financiera y control gubernamental", los modelos para la reforma no se buscaron en los usos,

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup>Buscema, ob. cit., pags. 623/24,

costumbres y doctrinas elaboradas en el país, sino en otros ámbitos. No es lo mismo suplantar que sustituir o reformar. Máxime si se advierte que los propósitos de modernización y mejora podían haberse logrado -tal vez con más eficacia- con un mínimo de modificaciones en el ordenamiento legal que ... nos había colocado a la vanguardia.

Prácticamente nada de lo que la nueva ley autoriza podía dejar de hacerse con la anterior. El cambio en los métodos de registro y auditoría y la modernización de los sistemas correspondientes, no requería, de manera alguna, modificar la ley. Todo lo que hoy se dispone controlar, podía controlarse con las normas que estaban en vigencia y, por lo contrario, mucho de lo que antes se controlaba dejará de estarlo. Toda la información que requieren los órganos del Estado y la opinión pública podía obtenerse aplicando correctamente la ley.

Es de toda evidencia, es decir, es perceptiblemente manifiesto, que en la argumentación del mensaje hay una real confusión entre los defectos ciertos de la ley que se derogó y los derivados de su mala aplicación. Basta simplemente con leerlos.

Es inexplicable, no puede entenderse cómo pudo afirmarse, también en el texto del mensaje, que debe dejarse "aparte, por inadmisible en la teoría y praxis de la administración pública en un estado moderno, la continuación de criterios de control que fueron exportados a la región bajo la filosofía de control del sector público imperante inmediatamente antes y después de la crisis de los años treinta". Nuestra "Ley de Contabilidad" viene de mucho antes de los años treinta: la 428 es del año 1870; su antecedente, la 217, de 1859; y, la 79, de organización del crédito público nacional, de 1863.

Ante ello es indispensable reiterar, cuantas veces sea necesario, la prevención de Alberdi, acerca del "...peligro constante de que se altere o comprometa el bello sistema que la Constitución ha dado al ramo de hacienda, por la aplicación de doctrinas o ejemplos de administraciones que pertenecen a países regidos por constituciones diferentes de la nuestra".

Ojalá esta comunicación sea de utilidad para que, acudiendo al talento de nuestros intelectuales y especialistas, nos sintamos capaces de -como dice el poeta<sup>10</sup>-: "Dar con el camino acertado. O hacer de éste el camino acertado".

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup>Alicia Regoli de Mullen: "Dos palabras y un silencio", en "La Prensa" del 5/8/ 90.

## **INFORMACIONES**

# MEMORIA DEL EJERCICIO FINALIZADO EL 31 DE DICIEMBRE DE 1992

Señores académicos:

La Junta Directiva, en cumplimiento de las disposiciones legales y estatutarias vigentes, tiene el agrado de someter a la consideración del cuerpo académico la presente memoria, el inventario, el balance general, la cuenta de gastos y recursos, y el balance de rendición de cuentas para ser presentado ante las autoridades de control pertinentes, correspondiente al 50 ejercicio finalizado el 31 de diciembro de 1992.

#### CUERPO ACADEMICO

### 1. Fallecimiento del doctor Francisco Valsecchi:

Durante el presente ejercicio la Academia ha debido lamentar la pérdida de uno de sus más ilustres miembros de número, el doctor Francisco Valsecchi, el 7 de octubre de 1992. Ante esta irreparable pérdida se dispuso rendirle homenaje a cuyo objeto se designó para hacer uso de la palabra en el sepelio, en nombre de la Corporación, al señor Vicepresidente segundo Dr. Cayetano A. Licciardo.

### 2. Renovación de autoridades:

Con motivo de la finalización del mandato de la Junta Directiva elegida el 12 de abril de 1989, la Academia celebró reuniones ordinarias el 1° y el 14 de abril de 1992, en las que se designaron a las siguientes personas:

Presidente: Vicente Vázquez-Presedo

Vicepresidente 1°: Enrique J. Reig

Vicepresidente 2°: Cayetano A. Licciardo Secretario: Enrique J. Loncán

Prosecretario: Carles A. Rodríguez Tesorero: Luis García Martínez

Protesorero: Felipe S. Tami

Los miembros de la Corporación agradecieron la labor realizada por la Junta Directiva saliente, durante el período de sus funciones, especialmente por la excelencia en la conducción científica y la austeridad en la gestión financiera.

# 3. Designación del Director del Instituto de Economía Aplicada:

Con motivo de la renuncia presentada, como Director del Instituto de Economía Aplicada, por el Dr. Vicente Vázquez-Presedo, se convocó a sesión ordinaria privada para la elección del nuevo Director. El 17 de junio de 1992, fue elegido por unanimidad de votos el doctor Rolf R. Mantel.

## 4. Designación del Coordinador de actividades interacadémicas:

En el marco de las reuniones que la Corporación está realizando con otras academias nacionales e internacionales, a propuesta de la Junta Directiva se designó al Dr. Horacio A. García Belsunce como Coordinador de actividades académicas, en razón de su activa participación como académico en distintas corporaciones nacionales.

5. Intercambio académico con la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España:

Como consecuencia de diversas tratativas realizadas por el señor académico Dr. Enrique J. Reig, se decidió efectuar un intercambio académico con la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España, en celebración del quingentésimo aniversario del descubrimiento de América. Por tal motivo se resolvió recibir a dos académicos de la academia española y se designaron en representación de esta Corporación a los académicos doctores Roberto T. Alemann y Enrique J. Reig. Por su parte la academia española designó a su actual presidente el doctor Enrique Fuentes Quintana y al tesorero de la entidad doctor Juan Velarde Fuertes.

El intercambio se inició con el trabajo presentado por el Dr. Roberto T. Alemann en Madrid, el 13 de octubre titulado "Los problemas de una unión monetaria entre países latinoamericanos".

El 26 de octubre el Dr. Enrique Fuentes Quintana disertó, en la sede de esta Corporación, sobre "La evolución de la fiscalidad en el marco de referencia comunitario".

El intercambio proseguirá el próximo año con las conferencias que los doctores Enrique J. Reig y Juan Velarde Fuertes pronunciarán oportunamente.

# 6. Conferencias y comunicaciones científicas:

A lo largo de las sesiones realizadas por la Academia, se pronunciaron las siguientes conferencias y comunicaciones:

Disertante	fecha	Tema
Luis García Martínez	5-8	"Estabilidad y tipo de cambio real"
Alberto Benegas Lynch	19-8	"Hayck; la evolución de su pensamiento y su idea sobre el positivismo legal"

William Leslie Chapman	30-9	"El control gubernamen- tal sobre la gestión del Estado Nacional"
Manuel A. Tagle	7-10	"El legado de Adam Smith actualizado"
César A. Bunge	21-10	"El excedente del inven- tor"
Roberto T. Alemann	28-10	"Los problemas de una unión monetaria entre países latinoamericanos"
Manuel San Miguel	18-11	"El capitalismo al finalizar el siglo XX".
Adolfo E. Buscaglia	2-12	"Fundamentos de una política monetaria óptima".
Cayetano A. Licciardo	16-12	"Análisis crítico de la Ley de administración fi- nanciera y el control del sector Público Nacional".

## 7. Análisis de la situación económica

Conforme la práctica iniciada hace ya más de tres años, la parte final de las sesiones ordinarias privadas se destina al examen de los temas coyunturales de la economía nacional y mundial, con activa participación de los asistentes.

## 8. Seminario sobre el Régimen Economico de la Constitución:

Se están realizando los trabajos de compaginación y de composición de la actividad desarrollada en este seminario con la finalidad de su publicación en un volumen especial.

Las academias participantes en el mismo designaron al Dr. Jorge A. Aja Espil, Presidente de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Buenos Aires, para llevar a cabo el trabajo de publicación del volumen, que finalizará a mediados de 1993.

# INSTITUTO DE ECONOMIA APLICADA

El doctor Javier Villanueva terminó un trabajo de investigación, que se publicará en al serie "trabajos" con el título de "Comercio internacional y desarrollo económico: David Ricardo, las alternativas de la época y la oposición de la Escuela Americana".

Asumida la dirección del Instituto por su nuevo Director, el Dr. Rolf R. Mantel, se llevaron a cabo dos ciclos de seminarios.

a) Ciclo sobre Irving Fisher:

El 14 de octubre el doctor Aquiles Almansi expuso sobre: "El rol de la incertidumbre en la teoría del interés de Irving Fisher".

El Dr. Aldo A. Arnaudo, el día 25 de noviembre expuso sobre "Irving Fisher y el crack norteamericano de setiembre de 1929".

El Dr. Rolf R. Mantel, el 9 de diciembre, abordó el tema "La noción de equilibrio económico según Irving Fisher".

b) Cíclo sobre "Hayek, la escuela austríaca y el mundo actual".

El día 15 de octubre se llevó a cabo este seminario que contó con la participación de los doctores Alberto Benegas Lynch (h) y Ezequiel Gallo quiénes expusieron sobre: "En torno a la propuesta monetaria de Hayek" y "La idea del orden espontáneo en Hayek". Este seminario se realizó en base a un proyecto elaborado por el Dr. Alberto Benegas Lynch, en memoria del desaparecido académico correspondiente de esta Corporación, de acuerdo con la resolución tomada por el entonces presidente Dr. Julio H. G. Olivera, al conocerse la noticia del deceso del profesor Hayek.

Se finalizó el trabajo de investigación realizado por el doctor Vicente Vázquez-Presedo sobre "Economía experimental: una de las impensadas aplicaciones de la teoría formal de Galois", que se publicará durante 1993.

Continúa la tarca de investigación proyectada para el suplemento de las estadísticas históricas correspondientes al período 1970/1990.

Se destaca que la venta durante el ejercicio comentado, de los ejemplares del libro "Auge y decadencia de la economía argentina desde 1776", del Dr. Vázquez-Presedo, ya ha cubierto en un 50% el valor de costo de la edición.

## PUBLICACIONES

- a) Atento la renuncia presentada por el señor académico doctor Carlos Moyano Llerena a su cargo de Director de los Anales, debida a motivos personales comunicados al anterior presidente doctor Julio H. G. Olivera, la Junta Directiva resolvió aceptar la misma, lamentando su alejamiento de dicha tarea. En tal sentido se dictó una resolución en la que se dejó constancia del especial reconocimiento a la excelente labor desarrollada por el Dr. Carlos Moyano Llerena como Director de los Anales.
- b) Durante el presente ejercicio se terminó la publicación de los Anales 1990 y se procedió a su distribución conforme la orientación fijada por el ex director de la publicación.
- c) Al finalizar el presente ejercicio se encuentran en impresión los Anales de 1991, y en preparación los Anales de 1992.
- d) El Instituto publicó el libro "Auge y decadencia de la economía Argentina desde 1776", del Dr. Vicente Vázquez-Presedo, que se hallaba en prensa al finalizar el ejercicio anterior.
- e) Durante el siguiente año se publicará la versión completa del simposio conjunto con la Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria, cuyo costo se financiará por ambas academias.

# ASESORAMIENTO

Conforme a las normas estatutarias vigentes, la Academia contestó diversas consultas formuladas por el Tribunal

Fiscal de la Nación. La siguiente es una nómina de las mismas:

Tema
Inflación e índices de precios
Ahorro y riqueza
Inflación e índices de precios
Ahorro y riqueza
Inflación e índice de precios

#### GESTION PATRIMONIAL

Durante el presente ejercicio los ingresos provenientes de la contribución financiera del Estado se vicron reducidos, en un 22% con relación a los recibidos en 1991, en término de moneda constante.

Teniendo en cuenta la situación resultante se mantuvo la política de austeridad adoptada en el transcurso de los últimos años, lográndose de esa forma un equilibrio entre las erogaciones y los ingresos corrientes. Sin perjuicio de lo expuesto se incrementaron las reservas adicionales para los programas de publicaciones y de obras de mantenimiento planeadas para el próximo ejercicio.

#### AGRADECIMIENTOS

Finalmente nos es grato expresar nuestro reconocimiento a todos los señores académicos que nos han proporcionado su dedicación y colaboración en el desempeño de nuestras funciones. Agradecemos al Auditor Externo honorario, profesor Dr. Hugo Ricardo Arreghini, por la revisión de los estados contables y emisión del dictamen técnico correspondiente.

La Junta Directiva

# RESOLUCION POR EL FALLECIMIENTO DEL DOCTOR FRANCISCO VALSECCHI

#### CONSIDERANDO:

Que ha fallecido en el día de la fecha el señor Académico Titular doctor Francisco Valsecchi, ilustre personalidad que ha servido al país con su fecunda labor, especialmente en los ámbitos académicos y educacionales

## El Presidente de la Academia Nacional de Ciencias Económicas RESUELVE

- Entornar la puerta de la sede de la Academia en señal de duelo.
- 2º. Designar una comisión compuesta por los señores académicos doctores Horacio A. García Belsunce, Cayetano A. Licciardo, Carlos Moyano Llerena, Felipe S. Tami y Javier R. Villanueva para asistir al velatorio y sepelio.
- 3°. Invitar a todos los miembros y al personal de la Academia a concurrir al sepelio en el cementerio de la Recoleta el 8 del corriente a las 11.
- 4°. Solicitar al señor Vicepresidente Segundo doctor Cayetano A. Licciardo despedir sus restos en nombre de la Corporación.
- 5°. Dirigir nota de pésame a la familia.
- 6°. Invitar por medio de la prensa al respectivo sepelio.
- 7°. Comuniquese, etc.

Buenos Aires, 7 de octubre de 1992

Enrique J. Loncán Académico Secretario

Vicente Vázquez-Presedo Académico Presidente

## PALABRAS DEL ACADEMICO VICEPRESIDENTE SEGUNDO DR. CAYETANO A. LICCIARDO EN LA DESPEDIDA DE LOS RESTOS DEL DR. FRANCISCO VALSECCHI.

Qué dificil es poder expresar en palabras que traduzcan con fidelidad el estado de ánimo, cuando el misterio de la muerte nos separa, con su fuerza incontenible, de las personas con las que hemos compartido la vida, luego de haber recibido el testimonio de su ejemplo, y nutrirnos con su sabia enseñanza.

Miembro de la Academia desde 1956, de la que fue vicepresidente segundo desde 1975 hasta 1979, el Dr. Francisco Valsecchi ha sido uno de esos hombres. Su paso dejó la huella profunda de los que saben participar, dialogar, deliberar y discutir, valorar, discernir, esclarecer, pero sobre todo ser flexibles para comprender, con humildad, con abnegación, con ánimo de caridad, sin ruido, sin ostentación. Fue hombre de atracción, no de arrastre.

Bien puede decirse de él, en el dulce lenguaje de Edith Stein, que supo "darse sin perderse, recogerse sin excluirse".

Manifestada desde su incorporación a la Academia, con la conferencia que tituló "Los valores humanos en la economía", su preocupación por los valores que hacen de la economía una ciencia y una actividad humana y humanizadora, fue constante, inquieta y profunda. En su última comunicación, que tituló "Economía y Doctrina" nos dejó dicho que "el economista ha de relacionar sus observaciones y sus conclusiones con los principios y valores de una determinada concepción del hombre y de la sociedad, esto es, con una Doctrina, a fin de poder formular un adecuado juicio de valor en lo que hace al esencial substrato humano de la cuestión analizada".

Los que tuvimos el privilegio de conocer al Dr. Valescchi más allá de la Academia, no olvidaremos nunca su condición de maestro, de buen docente, que con su palabra y con su ejemplo, mostraba el camino de la verdad. No enseñaba cosas, enseñaba vida. Allí está, por citar sólo alguno de sus trabajos, la medulosa síntesis plasmada en "Qué es la economía", editada quince veces, y que todavía seguimos utilizando en nuestras cátedras.

Y los que, además, por insondable permisión de Dios, lo vimos actuar desde nuestra adolescencia en las filas de la providencial Acción Católica, tampoco olvidaremos su estatura de dirigente, de hombre de acción, de mentor de la juventud, de prudente expositor de la Doctrina Social de la Iglesia. Aun permanece fresco, en la memoria de muchos, su claro y preciso "silabario social".

Yo puedo decir que en él encontré una vida para mirar en cielo limpio, un verdadero arquetipo en que espejarme, una fuente saltarina y vivificante para la inspiración; abundancia de virtudes dignas para imitar. Muchas gracias por todo eso, Dr. Valsecchi. No deja Ud. hijos en la naturaleza, pero Dios habrá de saber cuantos deja, en esa paternidad espiritual que reserva a los capaces de amar como creo que Ud. lo ha hecho.

Morir es aspirar una flor nueva un aroma que es sueño y nos invade como un agua densísima...

(Dámaso Alonso)

Bien quisiera dejar yo esa flor sobre su tumba. Y porque abrigo la certeza de que la vida no termina sino que se transforma, no despedirme de Ud., sino pedirle que siga cuidando de sus hijos y asistiéndonos con su espíritu en la Academia.

Estará Ud. ahora de nuevo en brazos de su mujer y, otra vez juntos, de cara a la Verdad, al Bien y a la Belleza... Acabar de llorar y hacer preguntas; ver al amor sin enigmas ni espejos; descansar de vivir en la ternura; tener la paz, la luz, la casa juntas y hallar, dejando los dolores lejos; la Noche-luz tras tanta noche oscura.

(José Luis Martín Descalzo)

# CONTENIDO

LUIS GARCIA MARTINEZ - Estabilidad y tipo de cambio real	7
ALBERTO BENEGAS LYNCH - Hayek: la evolución de su pensamiento y su idea sobre el positivismo le- gal	15
WILLIAM LESLIE CHAPMAN - El control guberna- mental sobre la gestión del Estado Nacional	31
MANUEL A. TAGLE - El legado de Adam Smith, actualizado. El neoliberalismo	53
CESAR A. BUNGE - El excedente del inventor	71
INTERCAMBIO ACADEMICO INTERNACIONAL	
VICENTE VAZQUEZ-PRESEDO - Palabras de presentación	97
ENRIQUE FUENTES QUINTANA - La hacienda pública española y la integración europea	101
ROBERTO T. ALEMANN - Los problemas de una unión monetaria entre países latinoamericanos	133
MANUEL SAN MIGUEL - El capitalismo al finalizar	149

ADOLFO E. BUSCAGLIA - Fundamentos de una polí- tica monetaria óptima - para la Estabilidad y el Cre- cimiento-			
CAYETANO A. LICCIARDO - Análisis crítico de la ley de Administración financiera y el control del sector público nacional	253		
INFORMACIONES			
Memoria anual 1992	269		
FALLECIMIENTO DEL DR. FRANCISCO VALSECCHI			
Resolución	277		
Palabras del académico vicepresidente segundo Dr.			
Cayetano A. Licciardo	279		